

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

# **POLIISIN HALLINTOKANTELUMENETTELYN KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT**

Hallintotiede, turvallisuushallinto  
Pro Gradu –tutkielma  
Joulukuu 2014  
Ohjaaja: Professori Sirpa Virta

Peter Fagerholm

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	FAGERHOLM, PETER
Tutkielman nimi:	Poliisin hallintokantelumenettelyn kriittiset menestystekijät
Pro Gradu –tutkielma:	89 sivua, ei liitteitä
Aika:	Joulukuu 2014
Avainsanat:	Laillisuusvalvonta, hallintokantelu, kantelu, laatu, prosessi, poliisikulttuuri, oppiva organisaatio, kriittiset menestystekijät

---

Tutkimus on laadullinen teorialähtöiseen sisällönanalyysiin pohjautuva tutkimus, joskin joiltain osin sillä on myös kirjallisuuskatsauksen piirteitä. Tutkimuksessa tarkastellaan teoreettisella tasolla, millainen on poliisin hallintokantelumenettely, määritellään eri näkökulmista mikä on hallintokantelumenettelyn tarkoitus, ja millaisia laadullisia vaatimuksia voidaan asettaa hallintokantelumenettelylle. Keskeisintä tutkimuksen kannalta on kriittisten menestystekijöiden määrittäminen, eli niiden asioiden, joiden on hallintokantelumenettelyn onnistumisen kannalta sujuttava ja toimittava hyvin, jotta sille asetetut laadulliset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Tutkimuskohteen esittelyssä määritellään mitä laillisuusvalvonnalla ja hallintokantelulla tarkoitetaan. Tarkastellaan myös sitä, mitkä ovat ylimpien laillisuusvalvojien tehtävät ja lähemmin tarkasteltuna heidän poliisiin kohdistuva valvontansa. Koska tutkimuksen kohde on poliisin hallintokantelumenettely, käsitellään myös sitä, miten poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty. Tähän kuuluu myös poliisilaitosten uusien oikeusyksiköiden esittely. Aihepiiristä johtuen tutkimuksessa käsitellään myös poliisirikostutkimusten menettelyä, ja tehdään suppea vertailu siitä, miten poliisia koskevien valitusten (complaints) tutkinta on järjestetty ulkomailla.

Tutkimuksen keskeisin teoreettinen viitekehys on laatu. Laadun rinnalla teoriaviitekehyksen muodostavat myös oppiva organisaatio, asiakasvalitusten hallinta ja poliisikulttuuri. Näillä kaikilla on omat kytköksensä hallintokantelumenettelyyn ja laadun muodostamiseen hallintokanteluprosessissa.

Tutkimusaineisto koostuu kirjallisesta aineistosta, kuten erilaisista työryhmäraporteista, tutkimusartikkeleista, lainsäädännöstä, ohjeista ja määräyksistä, kansainvälisistä suosituksista sekä kirjallisuudesta, joka käsittelee laillisuusvalvontaa ja kantelumenettelyä. Varsin suuri osa aineistosta on ulkomaista.

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset ovat määritellyt kriittiset menestystekijät. Kriittisiksi menestystekijöiksi valikoituivat aineiston perusteella hallintokanteluprosessin puolueettomuus ja riippumattomuus, tutkinnan viivytyksettömyys, asiakaslähtöisyys, ohjaus ja neuvonta sekä oppiminen. Kantelijan tyytyväisyys on pitkälti riippuvainen siitä, kokeeko hän saavansa puolueetonta kohtelua, tutkitaanko hänen kantelunsa joutuisasti ja saako hän riittävästi ohjausta ja neuvontaa. Tuloksissa korostetaan myös asiakaslähtöisyyden merkitystä hallintokantelumenettelyssä. Poliisiorganisaation näkökulmasta keskeisintä oppimisen kannalta on se, uskalletaanko poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa kyseenalaistaa poliisiorganisaation ja alaisten toimintaa, ja miten poliisiorganisaatio voi oppia kanteluista.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>TIIVISTELMÄ .....</b>	<b>2</b>
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>5</b>
<b>2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET.....</b>	<b>7</b>
2.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA AIHEEN VALINTA.....	7
2.2 Aiempi tutkimus .....	8
2.3 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	9
2.4 KÄSITTEET .....	11
<b>3 POLIISIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA .....</b>	<b>13</b>
3.1 LAILLISUUSVALVONTA.....	13
3.2 HALLINTOKANTELU .....	14
3.3 POLIISIIN KOHDISTUVA ULKOINEN LAILLISUUSVALVONTA.....	16
3.4 POLIISIIN SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA.....	18
3.4.1 Laillisuusvalvonta sisäministeriössä .....	18
3.4.2 Poliisihallituksen laillisuusvalvonta .....	19
3.4.3 Poliisilaitosten oikeusyksiköt.....	20
3.5 POLIISIRIKOSTUTKINTA .....	22
3.6 KANSAINVÄLINEN VERTAILU .....	23
<b>4 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA.....</b>	<b>26</b>
4.1 LAATU .....	27
4.2 ASIAKASVALITUSTEN HALLINTA.....	30
4.3 OPPIVA ORGANISAATIO .....	32
4.4 POLIISIKULTTUURI .....	33
4.5 TEORIAVIITEKEHYKSEN YHTEENVETO.....	35
<b>5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....</b>	<b>37</b>
5.1 TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUKSEN RAJAUS.....	37
5.2 MENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	38
5.3 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	43
<b>6 HALLINTOKANTELUMENETTELY .....</b>	<b>46</b>
6.1 HALLINTOKANTELUMENETTELYN TARKOITUKSEN MÄÄRITTELY.....	46
6.2 SISÄISET JA ULKOISET VAIKUTUSTEKIJÄT .....	48
6.3 KANSAINVÄLISET SUOSITUKSET.....	50
6.4 KANTELUPROSESSIN MÄÄRITTELY.....	53
6.4.1 Ohjaus ja neuvonta .....	55
6.4.2 Vireilletulo .....	55
6.4.3 Valmistelu .....	56
6.4.4 Ratkaisu .....	57
6.4.5 Ratkaisun jälkeiset toimenpiteet.....	58
<b>7 KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT .....</b>	<b>60</b>
7.1 TUTKINNAN RIIPPUMATTOMUUS JA PUOLUEETTOMUUS.....	60
7.2 KÄSITTELYN VIIVYTYKSET.....	63
7.3 ASIAKASLÄHTÖISYYS.....	65
7.4 OHJAUS JA NEUVONTA.....	67
7.5 OPPIMINEN.....	69
<b>8 POHDINTA.....</b>	<b>73</b>
<b>LÄHDELUETTELO.....</b>	<b>84</b>

## KUVIOT

KUVIO 1 OIKEUSYKSIKÖT POLIISILAITOKSEN ORGANISAATIOSSA .....	21
KUVIO 2 LAATUKÄSITTEEN KOLME ULOTTUVUUTTA .....	29
KUVIO 3 TUTKIMUSASETELMA.....	38
KUVIO 4 TUTKIMUSTULOSTEN LUOKITUSRUNKO.....	42
KUVIO 5 HALLINTOKANTELUPROSESSI.....	54

# 1 JOHDANTO

Oikeusvaltiolle tyypillistä on muun muassa se, että viranomaiset toimivat lakien mukaisesti ja viranomaistoimintaan liittyy valvontaa. Suomessa poliisiin kohdistuva valvonta on varsin laajaa. Poliisin sisäistä valvontaa on vuoden 2014 alusta tehostettu muodostamalla poliisilaitoksiin poliisipäälliköiden alaisuuteen oikeusyksiköitä, joiden tehtäviin kuuluu muun muassa poliisilaitoksissa suoritettava laillisuusvalvonta. Poliisihallitus, jonka tehtävänä on esimiesvirastona valvoa poliisiyksiköiden toimintaa, vastaa myös poliisin laillisuusvalvonnan järjestämisestä valtakunnallisesti ja se tekee vuosittain tarkastuksia kaikissa poliisilaitoksissa ja poliisin valtakunnallisissa yksiköissä<sup>1</sup>. Ylimmillä laillisuusvalvojilla, eli eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla, on vastaavasti pitkä kokemus poliisiin kohdistuvasta ulkoisesta laillisuusvalvonnasta. Heidän toimintansa on jo hyvin vakiintunutta ja sisältää samat laillisuusvalvontamenetelmät kuin poliisilaitosten oikeusyksiköillä ja Poliisihallituksella, eli kanteluiden tutkintaa ja erilaisia laillisuusvalvontatarkastuksia. Laillisuusvalvonnan lisäksi on erillinen rikosoikeudellinen menettely, eli poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinta, jonka järjestämisestä vastaa Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittäminen on pitkään ollut ajankohtainen aihe. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet lukuisat poliisia koskevat rikos- ja väärinkäytösepäilyt. Vuonna 2004 valmistuneessa selvityksessä apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka (2004, 48) totesi yleisvaikutelmana poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta, että laillisuusvalvonta ei poliisissa ollut ainakaan tähtäysjärjestyksessä kovin korkealla. Jonkan mukaan kanteluita kyllä tutkittiin, mutta aktiivinen ote laillisuusvalvontatoiminnasta puuttui. Hän totesi poliisin uskoneen, että asiat olivat kunnossa ja he lähinnä ajattelivat, että ”kyllä laittomuuksista kannellaan”. Hän totesi lisäksi, ettei poliisi ollut loppuun saakka miettinyt sisäisen laillisuusvalvonnan merkitystä, erityisesti sen toiminnan uskottavuutta tukevaa ja laatua varmistavaa tehtävää.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on puhuttanut Jonkan selvityksen jälkeenkin. Vuonna 2009 valmistui työryhmäraportti (SM:n julkaisuja 11/2009), joka käsitteli sisäasiainministeriön hallinnonalan<sup>2</sup> laillisuusvalvonnan nykytilaa ja valvonnan haasteita. Työryhmän ensimmäinen vaihe oli luoda sisäasiainministeriöön ja sen hallinnonalalle sisäinen laillisuusvalvonta, joka on jatkuvaa ja kattavaa.

---

<sup>1</sup> Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu

<sup>2</sup> Poliisi- ja pelastusviranomaiset, rajavartiolaitos ja maahanmuuttovirasto

Tuorein työryhmäraportti (SM 19/2013) poliisin laillisuusvalvonnasta valmistui syyskuussa 2013. Sisäasiainministeriön 10.10.2011 asettaman työryhmän tavoitteena oli selvittää kokonaisvaltaisesti poliisin kohdistuvan sisäisen laillisuusvalvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta olisi tarkoituksenmukaisinta ja oikeudellisesti asianmukaisinta järjestää. Työryhmä antoi useita toimenpidesuosituksia poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämiseksi. Ehkä keskeisimpiä näistä oli se, että poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulisi säätää laissa ja että se tulisi järjestää mahdollisimman riippumattomasti.

Viranomaisten toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden tutkiminen on tärkeä osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää (HE 50/2013 vp, 3). Poliisitoiminta on arvostelulle herkkää (mm. SM 19/2013, 33; Prenzler 2010, 1-2) mikä ilmenee vuositasolla satoina kanteluina ylimmille laillisuusvalvojille sekä poliisiorganisaatiolle sisäisesti. Hallintokanteluiden vuosittaisten lukumäärien perusteella kanteluiden tutkimisen voidaan todeta olevan merkittävä osa poliisin laillisuusvalvontatyötä, sekä sisäisessä että ulkoa kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa. Tästä huolimatta kantelumenettelystä ei Suomesta ole juurikaan saatavilla tutkimustietoa. Löydettävissä olevat tutkimukset ovat lähinnä ulkomailta, kuten Iso-Britanniasta, USA:sta ja Australiasta.

Hallintolakia muutettiin 1.9.2014, jolloin siihen sisällyttiin uusia säännöksiä hallintokantelumenettelystä. Sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan viranomaisille riittävä harkintavalta ja joustavuus hallintokanteluiden käsittelyssä. Aikaisemman lainsäädännön osittainen epäselvyys oli johtanut monissa viranomaisissa tarpeettoman joustamattomaan ja raskaaseen hallintokantelumenettelyyn (HE 50/2013 vp, 3). Hallintokanteluiden määrä on myös kasvanut 2000-luvulla samalla kun viranomaisten resurssit eivät ainakaan ole lisääntyneet.

Muun muassa uudet säännökset hallintokantelusta antavat hyvän lähtökohdan aihepiirin tutkimuksille. Tämä tutkimus tarkastelee teoreettisesti poliisin hallintokantelumenettelyä ja muun muassa sen laadullisia vaatimuksia. Sen tarkoitus ei ole siis kuvata reaalimaailmaa, joskin tämän voidaan katsoa tapahtuvan implisiittisesti kuvatessani poliisin hallintokantelumenettelyä muun muassa voimassa olevien säännösten ja ohjeiden kautta. Tutkimus on hallintotieteellinen, mutta tutkimuksen aiheesta johtuen se sisältää varsin paljon viittauksia lainsäädäntöön.

## **2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET**

### **2.1 Tutkimuksen tausta ja aiheen valinta**

Vuoden 2013 alusta olen työskennellyt tarkastajana eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Työtehtäviini kuuluu tutkia lähinnä poliisia koskevia kanteluja, suorittaa erikseen määrättyjä tutkintatehtäviä sekä avustaa muita esittelijöitä erilaisten selvitysten hankkimisessa. Osallistun myös poliisihallintoon kohdistuviin laillisuusvalvontatarkastuksiin. Ennen nykyisiä työtehtäviäni työskentelin poliisiorganisaatiossa noin 15 vuotta. Toimin eri yksiköissä sekä kenttäpoliisina, poliisin hälytyskeskuspäivystäjänä, poliisirikostutkijana että tutkinnanjohtajana.

Nykyisessä työssäni kantelumenettely on tullut varsin tutuksi. Olen myös kokenut mitä erilaisimpia kanteluja ja kantelijoita sekä päässyt työni kautta tutustumaan myös poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan. Työssäni en ole kuitenkaan enemmälti pohtinut itse hallintokantelumenettelyä ja sen tarkoitusta syvällisemmin. Hallintokantelumenettely on vakiintunut laillisuusvalvontamuoto lähes kaikissa viranomaisissa vaikkakin eri viranomaisten prosesseissa voi olla pieniä eroavaisuuksia. Pääosin kanteluprosessi etenee eri viranomaisissa saman kaavan mukaan, koska hallintokanteluja on tutkittu niissä vuosikymmeniä.

Lähinnä edellisten ja nykyisten työtehtävieni takia pidin varsin luonnollisena, että Pro gradu -aiheeni liittyy jollain tavalla poliisiin laillisuusvalvontaan. Pelkästään tämä seikka ei kuitenkaan yksinään vaikuttanut aihevalintaani. Siihen vaikutti myös poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tämän hetkinen tila ja sen uudelleenorganisointi vuoden 2014 alussa, sekä poliisia viime vuosina ravistelleet rikos- ja väärinkäytösepäilyt, jotka ovat nostaneet poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan merkityksen uuteen valoon. Lisäksi tiedossani ei ollut, että aihepiiriä olisi Suomessa enemmälti tutkittu. Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa pohtiva työryhmä totesi myös tämän omassa loppuraportissaan (SM 19/2013, 6). Kuten johdannossa kävi ilmi, niin myös hallintokanteluita koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan tänä vuonna. Muun muassa näistä edellä mainituista syistä arvioin, että aihepiirin tutkiminen on varsin ajankohtaista ja tärkeätä. Tutkimusaiheen valintaan liittyi kuitenkin ristiriitaisuuksia, joita minun oli mietittävä koko tutkimusprosessin aikana. Yksi näistä oli muun muassa se, pystynkö taustaani ja nykyisiin työtehtäviini nähden tarkastelemaan käsiteltävää aihetta riittävän objektiivisesti ja/tai kriittisesti.

## 2.2 Aiempi tutkimus

Täysin tutkimatta poliisin laillisuusvalvonnan aihealue ei Suomessa ole. Jari Kapiaiselta valmistui vuonna 2007 Tampereen yliopistossa Pro gradu nimeltä ”Poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkitys poliisin laatujohtamisessa ja oppivassa organisaatiossa”. Kapiaisen tutkielman tarkoituksena oli teoreettisesti tarkastella, oliko hallintokanteluratkaisulla merkitystä poliisin laatutoiminnassa ja tarkasteltaessa poliisiorganisaatiota oppivana organisaationa. Tutkielmassaan hän selvensi myös poliisin sen hetkistä laatujohtamista ja laillisuusvalvontaa. Kaipaisen tutkielman tarkastelun kohteena oli neljä hallintokantelua, joista kaksi ei ollut aiheuttanut poliisihallinnossa mittavampaa reagointia sekä kaksi muuta, jotka puolestaan olivat aiheuttaneet jonkinasteista reagointia. Kantelut oli ratkaissut eduskunnan apulaisoikeusasiamies.

Toinen, selvästi vanhempi tutkimus oli Tampereen yliopistolta löytynyt Hannele Rautialan vuonna 1984 valmistunut julkishallinnon tutkielma ”Hallintokantelusta poliisihallinnossa”. Joskin tutkielma sinänsä pitää sisällään vielä tänä päivänäkin ajankohtaisia näkökulmia poliisin hallintokantelumenettelyyn, se on varsin suppea. Tampereen yliopistosta löytyy myös Riitta Rouhiaisen vuonna 2014 valmistunut julkishallinnon Pro gradu –tutkielma, jonka aiheena on paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan sääntely oikeusnormein. Rouhiaisien tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen. Vaasan yliopistosta löytyy toinen oikeustieteellinen tutkimus, vuonna 2013 valmistunut Mika Nygårdin Pro gradu ”Poliisimiehen oikeusturvaa laillisuusvalvonnassa”, missä hän muun muassa käsittelee kantelun kohteena olevan poliisimiehen itsekriminointisuoja.

Vaikka tutkimuksen kohde ei tässä tutkimuksessa ole poliisimiehen tekemäksi epäilty rikokset ja niiden tutkintajärjestely, on vielä mainittava Marko Viitasen väitöskirja vuodelta 2007 ”Poliisin rikokset”, missä varsin kattavasti on tarkasteltu poliisirikostutkintamenettelyä oikeustieteellisestä näkökulmasta. Väitöskirja sisältää myös tietoa poliisin kohdistuvasta valvonnasta ylipäänsä.

Ulkomailta löytyy varsin paljon tutkimustietoa kantelumenettelystä, joka myös muodostaa osan tämän tutkimuksen empiirisestä aineistosta. Esimerkkinä on Christopher Stone ja Heather Wardin (2000) artikkeli ”Democratic policing: A framework for action” missä he tutkivat, miten poliisin vastuunalaisuus (accountability) toteutuu lukuisissa sellaisissa maissa, jotka pyrkivät lujittamaan demokratiakehitystään. Tutkimuksen tulokset perustuvat muun muassa eri maiden



poliisihenkilöstön, hallitusten edustajien, oikeusasiamiesten ja ihmisoikeusjuristien haastatteluihin. Toista laajahkoa isobritannialaista tutkimusta on käsitelty Mike Maguiren ja Claire Corbettin (1991) kirjassa ”A study of the Police Complaints System”. Mielenkiintoiseksi Maguiren ja Corbettin tutkimuksen tekee sen, että siinä on haastateltu sekä kantelijoita että kantelujen tutkijoita, joten muun muassa ”asiakasnäkökulma” tulee varsin vahvasti esille. Myös Ian Watersin ja Katie Brownin (2000) tutkimusartikkeli ”Police Complaints and the Complainants’ experience” käsittelee kantelumenettelyä lähinnä kantelijan näkökulmasta. Iso-Britanniasta löytyy myös Louise Porterin ja Tim Prenzlerin (2012) tutkimusartikkeli ”Police oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration”. Artikkelissaan he vertailevat Iso-Britanniassa toimivien poliisin laillisuusvalvontaviranomaisten toimintaa. Tutkimustulokset perustuvat sekä asiakirjoihin että haastatteluihin. Näiden edellä mainittujen lisäksi löytyy lukuisia muita tutkimusartikkeleita poliisin laillisuusvalvonnasta ja kanteluiden tutkinnasta, joihin myös viitataan tässä tutkimuksessani.

Tutkimuksia on tehty myös organisaatioiden asiakasvalitusten johtamisesta (complaints management). Asiakasvalitusten ja hallintokantelumenettelyn välillä voidaan nähdä yhtäläisyyksiä. Molemmissa on tyytymätön asiakas, joka toivoo esimerkiksi oikeutta, anteeksipyyntöä tai kompensatiota virheellisestä tai huonosta palvelusta tai tuotteesta. Moshe Davidow ja Peter Dacin (1997) ovat selvittäneet artikkelissaan ”Understanding and Influencing Consumer Complaints Behavior: Improving Organizational Complaints Management” muun muassa valittajien käyttäytymistä ja organisaation ja valittajan välistä vuorovaikutusta. Christian Homburg ja Andreas Fürst (2006) ovat taas käsitelleet puolustelemaa organisaatiokäyttäytymistä artikkelissaan ”See no evil, hear no evil, speak no evil: a study of defensive organizational behavior towards customer complaints”.

## **2.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset**

Itselleen ja lukijoilleen on pystyttävä tarkentamaan se ajatus, mitä haluaa tutkimuksella ja sen empiirisellä aineistolla osoittaa, ja mikä on tutkimuksen perimmäinen tarkoitus. Nämä ovat perustavanlaatuisia kysymyksiä jokaiselle tutkimuksen tekijälle.

Olen pyrkinyt valitsemaan aiheen, jonka tutkimisesta voisi olla hyötyä itselleni sekä muille laillisuusvalvontaa tekeville ja hallintokanteluita tutkiville tahoille. Vaikka juuri hallintokanteluprosessista ei Suomesta löydy aikaisempia tutkimuksia, siihen liittyviä asioita on

käsitelty sekä edellä 2.2 luvussa mainituissa opinnäytetöissä, Pro graduissa ja väitöskirjoissa että erilaisissa työryhmäraporteissa. Tästä syystä voidaan kysyä, voiko tämä tutkimus antaa jotain uutta. Totean ensin, että hallintokantelumenettelystä oleva tieto on hyvin hajanaista. Sitä löytyy edellä mainitusta lukuisista eri lähteistä. Toiseksi, ei ole olemassa yhtä suurta teoriaa, ainoastaan paljon pieniä teorioita sekä yleistä tietoa. Tutkimukseni tarkoitus on tuoda nämä tiedot ja teoriat yhteen löytääkseni vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Kolmanneksi totean, että organisaation toiminnot tai prosessit on perusteltua kuvata jollain tavalla. Tarkoitukseni on samalla luoda eräänlainen ”laatukäsikirja” poliisin hallintokantelumenettelystä. Lecklinin (2006 31-32) mukaan laatukäsikirjan lähtökohtana on organisaation omat tarpeet, eikä sen tarvitse olla kirja, kunhan dokumentaatio on tulostettavissa. Hyvä laatukäsikirja auttaa Lecklinin mukaan ymmärtämään toimintoja kokonaisuutena, mikä on tämän tutkimuksen yksi tavoitteista, ja laatukäsikirja sisältää toimintaan liittyvää viisautta (oppimista). Se palvelee Lecklinin mukaan käytännön apuvälineenä toimintaan perehdyttäessä ja työn suorittamisessa. Tästä huolimatta kaikkea hallintokanteluprosessiin liittyvää ei voida yhdessä tutkimuksessa käsitellä, eikä se olisi järkevääkään, vaan tarkastelunäkökulmaa rajaa muun muassa ennalta valittu teoreettinen viitekehys. Laadun viitekehyksessä on kuitenkin mahdollista tarkastella hallintokantelumenettelyä useista mielenkiintoisista näkökulmista.

Edellä mainitusta lähtökohdista katsottuna tämän tutkimuksen tarkoitus on vastata ainakin seuraaviin keskeisiin tutkimuskysymyksiin:

- Mikä on hallintokantelumenettelyn tarkoitus?
- Millainen on poliisin hallintokanteluprosessi?
- Mitkä ovat hallintokanteluprosessin laadulliset tekijät ja kriittiset menestystekijät?

Tämän tutkimuksen tarkoitus on siis antaa vastaus esimerkiksi siihen, onko hallintokantelumenettelyllä tarkoitus etsiä ”mätiä omenoita” vai onko sillä tarkoitus korjata epäkohtia ja tapahtuneita vääryyksiä, tyydyttää kantelijan toivomuksia, lisätä luottamusta poliisiin vai toimiiko se väylänä oppimiselle - vai kenties kaikkia näistä. Lisäksi poliisin hallintokanteluprosessin eri vaiheet kuvataan.

## 2.4 Käsitteet

Tutkimuksessa käytettyjen käsitteiden määrittely on yksi tutkimuksen perusasioista. Tässäkin tutkimuksessa on syytä tarkemmin määritellä tietyt tutkimuksessa esille tulevat keskeiset käsitteet.

**Kriittiset menestystekijät.** Lecklinin (2006, 23-24) mukaan toiminnan tulokseen vaikuttavia tekijöitä pidetään menestystekijöinä. Ne ovat rajoitettu joukko tekijöitä, joista toiminnan onnistuminen ja epäonnistuminen riippuu. Ne ovat asioita, joiden on sujuttava ja toimittava hyvin, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa. Mitä suurempi tekijän vaikutus on, sen korostuneempi se on kriittisenä menestystekijänä. Kriittisiä menestystekijöitä ei voi korvata muilla tekijöillä. Tällainen kriittinen menestystekijä voi Lecklinin mukaan olla esimerkiksi ammattitaitoiset työntekijät ja korkea asiakastyytyväisyys. Lecklin toteaa (2006, 301), että määriteltäessä kriittiset menestystekijät lopputulos on aina inhimillisen harkinnan ja päätöksenteon tulos.

**Puolueettomuus.** Puolueettomuus tarkoittaa sitä, että hallinnon tavoitteisiin kuulumattomat tai hallinnolliselle päätöksenteolle vieraat perusteet eivät saa vaikuttaa tehtävien toteuttamiseen tai päätösten valmisteluun. Virkamiehen päätöksentekoon tai toimintaan eivät saa vaikuttaa esimerkiksi hänen henkilökohtaiset mielipiteensä tai vakaumuksensa. Puolueettomuus sisältää velvollisuuden *objektiiviseen* toimintaan, jossa otetaan huomioon vain asiaan vaikuttavat seikat. Koska asiaan kuulumattomat tai epäasialliset seikat eivät saa vaikuttaa menettelyyn, erityisesti menettelyn laatuun kohdistuva ns. *huolellisuusvelvoite* korostuu. Huolellisuusvelvoitteen mukaan asia on selvitettävä perusteellisesti ja kattavasti. Puolueettomuus edellyttää lisäksi yhdenvertaista ja yhdenmukaista kohtelua. (Mäenpää 2008, 8.)

Puolueettomuuteen katsotaan sisältyvän myös vaatimus *riippumattomuudesta* (Vallinvaara 2013). Kun puhutaan poliisin laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta (*independence*), voidaan ääripäässä nähdä asia niin, että valvontaa toteuttava taho vastaa toiminnastaan jollekin poliisista riippumattomalle taholle (Viitanen 2004, 88, kts. myös SM 19/2013, 88; CommDH(2009)4). Riippumattomuus tässä tutkimuksessa tarkoittaa siis, että poliisia koskevia kanteluita tutkitaan organisatorisesti täysin irrallaan poliisista.

Puhuttaessa puolueettomuudesta voidaan erottaa subjektiivinen (tosiasiallinen) puolueettomuus ja objektiivinen puolueettomuus (luottamus puolueettomuuteen). Subjektiivinen luottamus merkitsee

sitä, että hallintopäätöksen tekijän, asian valmistajan tai palvelua toteuttavan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn tai palvelun tuottamiseen. Objektiivinen puolueettomuus puolestaan korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuteen ja riippumattomuuteen. (Mäenpää 2008, 133; kts. myös Viitanen 2007, 351.)

Koska tässä tutkimuksessa käytetään paljon englanninkielistä aineistoa on lisäksi syytä korostaa, että englanninkielisellä sanalla *independence* voidaan tarkoittaa yhtäältä puolueettomuutta mutta myös riippumattomuutta, vaikka nämä eivät tarkoita yhtä ja samaa asiaa. Tällä ei kuitenkaan tutkimuksen tulosten kannalta ole juurikaan merkitystä, ottaen huomioon edellä mainitun, että puolueettomuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös vaatimus riippumattomuudesta.

**Asiakaslähtöisyys.** Asiakaslähtöisyys on toimintaa, jossa yrityksen toimintakulttuuri mahdollistaa systemaattisen asiakastarpeiden selvittämisen ja näiden tarpeiden tyydyttämisen (Helander ym. 2013, 30). Asiakaslähtöisyyden voidaan lyhyesti sanoa olevan sitä, että ollaan kiinnostuneita asiakkaasta (Pasanen 2014). Tässä tutkimuksessa kantelija luokitellaan asiakkaaksi. Lecklinin (2006, 79) laatuajattelu näkee asiakaskäsitteen hyvin laajana. Asiakassuhde on olemassa aina, kun asiakkaalla on kontakti organisaatioon esimerkiksi henkilöstön, toimipaikan, järjestelmien tai vaikkapa hänelle lähetetyn mainoksen kautta.

**Prosessi.** Lecklinin mukaan (2006, 123) prosessi on toistuva sarja tehtäviä, jotka voidaan määritellä ja mitata. *Toimintaprosessi* on Laamasen (2002, 19) mukaan joukko loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset. Sanaa prosessi käytetään Laamasen mukaan useissa eri merkityksissä. Mikä tahansa muutos tai kehitys voidaan Laamasen mukaan ymmärtää prosessina, esimerkiksi muutos-, kehitys-, tai oppimisprosessina. Myös mitä tahansa toimintaa voidaan kutsua prosessiksi, kuten esimerkiksi neuvottelu- tai syömisprosessia.

Prosessissa on aina syöte (input), joka tarkoittaa tietoja tai materiaalia, joka jalostuu prosessissa. Lopputulos (output) on prosessilla aikaansaatu tuote tai palvelu, mutta myös prosessilla aikaan saatu suorituskyky. Prosessissa on lisäksi resursseja eli toteuttajia - ihmisiä. (Laamanen 2002, 20.)

## 3 POLIISIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

### 3.1 Laillisuusvalvonta

Julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta ovat laillisuusvalvonnan kohteena. Laillisuusvalvonnalle ei ole olemassa yleistä määritelmää joten sen käsite on jossain määrin epätarkka. Sitä on perinteisessä merkityksessä käytetty vain ylimmistä laillisuusvalvojista puhuttaessa (SM:n julkaisuja 11/2009, 43). Laillisuusvalvonta voidaan kuitenkin määritellä *oikeusjärjestyksen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvonnaksi*. Laillisuusvalvonnan piiriin kuuluisivat tämän määritelmän mukaan muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normit, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, Suomen perustuslain perusoikeudet sekä lait ja asetukset ja näiden nojalla annetut alemman asteiset normit. (SM:n julkaisuja 19/2013, 8.) Esimerkkeinä alemman asteisista normeista voivat olla viranomaisten antamat toiminnalliset ohjeet ja määräykset, kuten Poliisihallituksen ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa (POHA 2020/2012/318). Ohjeen mukaan (s. 1) laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan viranomaistoiminnan lainmukaisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvontaa suorittamalla tarkastuksia ja ratkaisemalla kanteluja.

Poliisin toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta voidaan jakaa *ulkoiseen* ja *sisäiseen* laillisuusvalvontaan. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kulloinkin kyseessä olevan organisaation ulkopuolista laillisuus- ja muuta valvontaa, ja sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuus- ja muuta valvontaa (SM:n julkaisuja 19/2013, 9). Ulkopuolelta tuleva valvonta on lähinnä ylimpien laillisuusvalvojien, eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittamaa valvontaa. Poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastavat Poliisihallitus ja paikallispoliisi sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt. Poliisihallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei kuitenkaan tehdä esitutkintaan eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä (SMDnro/2011/700, 3). Puhuttaessa sisäisestä ja ulkoisesta laillisuusvalvonnasta on tärkeätä mieltää se, että edellä mainittujen tahojen suorittama laillisuusvalvonta täydentävät toisiaan (Jonkka 2004, 47; SM:n julkaisuja 19/2013, 11).

Laillisuusvalvontaa voidaan Jonkan (2004, 47) mukaan puhua myös sen *suppeassa* ja *laajassa* merkityksessä. Sen suppea merkitys tarkoittaa Jonkan mukaan lähinnä kanteluiden tutkimista ja laillisuusvalvontatarkastuksia. Laajasti ymmärrettynä kyse on taas siitä, että poliisin toiminnan laillisuuden seuranta on mielletty kiinteäksi osaksi johtamista. Tämä tarkoittaa, että

laillisuusvalvonta pitää mieltää osana poliisin päivittäistä työtä ja lähiesimiestyötä, eli tuolloin laillisuusvalvonta toteutuu ns. päivittäisvalvonnalla. Toiminnan lainmukaisuuden valvonta on siis osa esimiesten päivittäistä johtamistoimintaa.

Laillisuusvalvonta voidaan lisäksi jaotella *asiaperusteisesti*, esimerkiksi onko kyse rikostutkinnasta vai hallinnollisesta selvittelystä tai ajallisella ulottuvuudella, eli onko laillisuusvalvonta ennakollista, reaaliaikaista vai ns. jälkikäteisvalvontaa. Aloitteellisuuden avulla jaoteltuna kyse on siitä, onko valvonta proaktiivista vai reaktiivista. (SM 19/2013, 88.) Vaikka edellä mainittujen määritelmien mukaan laillisuusvalvontaan voidaan sanoa sisältyvän myös rikostutkinnan, tässä tutkimuksessa laillisuusvalvonnasta puhuttaessa, on kyse lähinnä hallinnollisesta selvittelystä, eli hallintokanteluiden tutkinnasta, joka on jälkikäteistä reaktiivista laillisuusvalvontaa.

Lopuksi on syytä korostaa, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ei sama asia kuin sisäinen valvonta/sisäinen tarkastus, jotka perustuvat lähinnä valtion talousarviosta annetun lain (L 19.12.2003/1216) 11 lukuun (taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta). Mikäli tähän aiheeseen haluaa perehtyä tarkemmin, kannattaa tutustua Eero Heikkilän Tampereen yliopistosta vuonna 2011 valmistuneeseen lisensiaattitutkimukseen, joka käsittelee sisäisen tarkastuksen roolia poliisin sisäisessä valvonnassa.

### **3.2 Hallintokantelu**

Tämän tutkimuksen kohde on hallintokantelumenettely, tai yleisemmin vain kantelumenettely. Hallintokantelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä, joskin käsite on Suomessa hyvin vakiintunut. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp, 52) hallintokantelulla tarkoitetaan *ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoja virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä*. Viranomaisen toimintaa koskevan laiminlyönnin ei tarvitse olla faktisen toiminnan virheellisyyttä, vaan myös viranomaisen tai virkamiehen toimimattomuudesta voi kannella (SMDnro/2011/700, 5). Hallintokanteluiden kautta tapahtuva laillisuusvalvonta on oikeusturvaa täydentävää jälkikäteisvalvontaa (SM:n julkaisuja 40/2007, 5). Hallintokantelu voi tulla käsiteltäväksi kaikissa valtion viranomaisissa sekä kunnallisissa ja kirkollisissa viranomaisissa (HE 50/2013 vp, 4).

Hallituksen esityksessä hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp, 4) todetaan vastaavasti, että hallintokantelu on vapaamuotoinen ja määräajoista riippumaton hallinnon yleinen valvontakeino, jonka voi tehdä kuka tahansa, myös asian ulkopuolinen taho. Kantelu ei perusta tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa<sup>3</sup>. Hallintokantelu ei ole hallintopäätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen tähtäävä oikeusturvakeino. Se on syytä erottaa myös tiukkoihin edellytyksiin ja määräaikoihin sidotusta hallinnon ylimääräisenä muutoksenhakukeinona käytetystä prosessuaalisesta kantelusta<sup>4</sup>. Hallintokantelu luonnehditaan lähinnä hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi, jolla on merkitystä erityisesti niissä tapauksissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ei ole käytettävissä. Tällainen esimerkki voisi olla tutkinnanjohtajan ratkaisu olla aloittamatta esitutkintaa.

Hallintokantelun määritelmä ei ole 30 vuoden aikana merkittävästi muuttunut. Rautiola (1984, 5) viittaa omassa tutkielmassaan Hallinnon oikeusturvakomitean mietintöön (1981:64, 191), jonka mukaan hallintokantelun määritelmä oli *hallintoviranomaisen toimenpiteen johdosta tehty ilmoitus siitä, että kantelun alainen hallintotoimi on virheellinen. Ilmoituksen lisäksi esitetään yleensä jokin vaatimus tai pyyntö toimenpiteisiin ryhtymiseksi*. Rautiolan esittämän määritelmän mukaan hallintokantelu voidaan tehdä päätöksen tai toimenpiteen suorittaneen poliisiviranomaisen lähimmälle tai virka-asteikossa ylempänä olevalle esimiehelle tai yleistä virka-asteikossa ylempänä olevalle esimiehelle tai yleistä virkavalvontaa harjoittavalle viranomaiselle (ylimmille laillisuusvalvojille).

Erityisesti poliisihallinnossa hallintokantelulla on tärkeä asema, koska poliisin toimenpiteillä joskus varsin radikaalistikin puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. Rautiola kiinnitti jo vuonna 1984 tutkielmassaan huomiota siihen, että kantelua koskevien säännösten tarve poliisihallinnossa oli ilmeinen. Hänen mukaansa puuttuvien säännösten takia oli ilmennyt epäkohtia liittyen hallintokantelun menettelysäännöksiin. (Rautiola 1984, 26-27.) Kuitenkin vasta 30 vuotta myöhemmin hallintolakiin lisättiin uusi 8 c luku (L 9.5.2014/368) koskien viranomaisten hallintokantelumenettelyä.

---

<sup>3</sup> Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

<sup>4</sup> kts. hallintokäyttölain (L 26.7.1996/586) 11 luvun 58-60§

### 3.3 Poliisiin kohdistuva ulkoinen laillisuusvalvonta

Suomen ylimmät laillisuusvalvojat ovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeuskanslerin tehtävistä on säädetty perustuslain (L 11.6.1999/731) 108 §:ssä ja oikeusasiamiehen tehtävistä perustuslain 109 §:ssä. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin henkilöt julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäviensä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Muun muassa perustuslaissa tarkoitettua oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään erikseen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (L 25.2.2000/193) sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (L 14.3.2002/197).

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat toiminnassaan itsenäisiä ja riippumattomia. He ovat asemaltaan rinnasteisia laillisuusvalvojia eivätkä valvo toistensa menettelyä. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ja toimivalta ovat pääosin samat, joskin heidän tehtäviensä jaossa on pieniä eroja. Näistä on tarkemmin säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (L 21.12.1990/1224). Lain 1 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudestaan valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, rajavartiolaitosta tai rauhanturvaamishenkilöstöä. Oikeuskansleri ei myöskään valvo vankiloita tai muita laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerilla ei myöskään ole velvollisuutta valvoa erilaisia vapaudenriistoja, kuten kiinniottoja, pidättämisii tai vangitsemisia. Tämä tarkoittaa, että käytännössä oikeuskansleri siirtää edellä koskevat kantelut oikeusasiamiehen tutkittaviksi.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskeisin toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri tutkivat sellaiset laillisuusvalvontaansa kuuluvat kantelut, joiden osalta on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, taikka jos muusta syystä katsovat siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat ryhtyä heille tehdyn kantelun johdosta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Kanteluiden lisäksi he voivat myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavakseen esiin tulleita epäkohtia. (L 25.2.2000/193 ja L 14.3.2002/197).



Vuonna 2013 oikeusasiamiehen kansliaan saapui yhteensä 4975 kantelua. Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 4,2 kuukautta. Valtaosa, eli 62 % kanteluista saapui sähköisesti. (EOA 2013, 44.) Varsin pieni määrä kanteluista johtaa toimenpiteisiin. Vuonna 2013 16 % kaikista kanteluista ja omista aloitteista johtivat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä voivat olla virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Kantelu voi johtaa myös muuhun oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, kuten esitutinnan määräämiseen<sup>5</sup> tai oikeusasiamiehen aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon. Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on pyytänyt heiltä kantelun johdosta selvitystä. (EOA 2013, 45-46.)

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin vuonna 2013 yhteensä 895 poliisiviranomaisia koskevia kantelua. Näistä johti toimenpiteisiin<sup>6</sup> yhteensä 131 kantelua. (EOA 2013, 47.) Poliisitoimintaa koskevat kantelut ovat oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista suurin ryhmä, noin kuudesosa kaikista saapuneista kanteluista. Poliisikanteluja saapui oikeusasiamiehelle vuonna 2013 ennätysmäärä, yhteensä 858. Vastaavasti vuonna 2012 niitä oli 732. Poliisikanteluiden määrä on vuodesta 2005 noussut 400 kantelusta nykyiselle tasolle. (EOA 2013, 129.)

Valtaosa oikeusasiamiehelle tehdyistä poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on ollut puutteellinen, hän arvostelee tutkinnan kestoa, tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmin kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä. Vuonna 2013 tuli tavanomaista enemmän kanteluja poliisin lupahallinnosta. (EOA 2013, 130.)

Vastaavasti vuonna 2013 oikeuskanslerille saapui 2177 kantelua ja samana vuonna oikeuskanslerivirasto ratkaisi 2083 kantelua. Kaikista ratkaisuista 16 % johti toimenpiteisiin (kts. edellä esimerkkejä oikeusasiamiehen toimenpiteistä). Kanteluiden käsittelyaika oli keskimäärin 4,9 kuukautta. (OKV 2013, 30-31.)

---

<sup>5</sup> koskee vain virkamiehiä ja julkista tehtävää hoitavia henkilöitä

<sup>6</sup> Suurin osa oli käsityksiä (110), korjauksia (8), esityksiä (5), muita toimenpiteitä (7) ja vain yksi huomautus

Poliisia koskevat kantelut ovat myös oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista yksi suurimmista asiaryhmistä. Poliisikanteluja tuli vuonna 2013 vireille 373, ja niitä ratkaistiin oikeuskanslerivirastossa 374. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuistakin poliisikanteluista kohdistui poliisin esitutkintaan. Seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkintojen viivästyminen. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen joutuisuuteen. (OKV 2013, 89.)

### **3.4 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta**

Seuraavaksi tarkastelen poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan organisointia. Tarkemman tarkastelun ulkopuolelle jäävät tässä poliisin erillisyksiköiden ja Ahvenanmaan poliisiviranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan organisointi.

#### **3.4.1 Laillisuusvalvonta sisäministeriössä**

Sisäasiainministeriön<sup>7</sup> asetuksessa sisäministeriön työjärjestyksestä (A 19.12.2013/1078) säädetään muun muassa sisäministeriön laillisuusvalvonnasta ja oikeusyksikön toiminnasta. Asetuksen 11 §:n mukaan sisäministeriössä on laillisuusvalvonnan kehittämissyöryhmä, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa sovittaa yhteen ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaa, tukea ministeriön osastoja ja yksiköitä laillisuusvalvonnassa, tiedottaa ajankohtaisista laillisuusvalvontaa koskevista asioista ja ratkaisusta, tehdä esityksiä ja aloitteita laillisuusvalvonnan laadun parantamiseksi sekä seurata laillisuusvalvontaa ministeriössä ja sen hallinnonalalla.

Sisäministeriön työjärjestyksen 19 §:ssä säädetään oikeusyksikön tehtävistä. Sisäministeriön oikeusyksikkö käsittelee muun muassa ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontaa sekä ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevien kanteluiden käsittelyä. Huomioitavaa kuitenkin on, että sisäministeriön oikeusyksikkö on ministeriön esikuntayksikkö, eikä oikeusyksikkö näin ollen ole osa poliisiorganisaatiota (SM:n julkaisuja 19/2013, 21). Toiminta voidaan tästä huolimatta luokitella hallinnon sisäiseksi laillisuusvalvonnaksi. Sisäministeriön oikeusyksikkö tekee laillisuusvalvontatarkastuksia hallinnonalalleen kuten Poliisihallitukseen.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan osalta on annettu 26.8.2011 ohje (SMDnro/2011/700) sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Ohjeen mukaan (1-2) sisäasiainhallinnon laillisuusvalvonnan

---

<sup>7</sup> Sisäasiainministeriön nimi muuttui 1.1.2014 alkaen sisäministeriöksi

ensisijainen tavoite on edistää sisäasiainhallinnolle asetettujen tehtävien toteutumista ja ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan lainmukaisuuteen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ohjeen mukaan sitä, että sisäministeriössä ja sen hallinnon alalla laillisuusvalvonta on järjestetty asianmukaisesti, tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Uskottavan valvonnan katsotaan ohjeen mukaan olevan tärkeää virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Laillisuusvalvontaa voidaan toteuttaa ennalta estävästi, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti. Laillisuusvalvonnalla on ensisijaisesti pyrittävä kuitenkin estämään ennalta mahdolliset virheet. Sisäministeriön laillisuusvalvonnan keskeiset toimintamuodot ovat ohjeen mukaan hallinnonalan viranomaisten käyttämien henkilörekistereiden käytön valvonta, kantelujen käsitteleminen sekä valvontatarkastukset. Niiden tarkoituksena on tuottaa viranomaisten johdolle päätöksen teon tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuudesta.

Kokemukseni mukaan kantelijat saattavat usein lähestyä kirjallisesti sisäministeriötä ja jopa sisäministeriä, kun he ovat tyytymättömiä poliisin toimintaan. Käytännössä kuitenkin sisäministeriön oikeusyksikkö arvioi tapauskohtaisesti, onko kulloinkin kyseessä oleva asia tai kantelu käsiteltävä ministeriön oikeusyksikössä, vai siirretäänkö asia Poliisihallitukselle, ylempien laillisuusvalvojien, toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän käsiteltäväksi. (SM:n julkaisuja 19/2013, 22.)

### **3.4.2 Poliisihallituksen laillisuusvalvonta**

Muun muassa laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseksi Poliisihallituksessa on *laillisuusvalvonnan vastuualue* (POHA 2020/2012/318, 2). Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueeseen on sijoitettu kaksi poliisiylitarkastajan ja neljä poliisitarkastajan virkaa sekä yksi sihteerin virka. Laillisuusvalvonnan vastuualueen keskeisimmät tehtävät ovat poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelu, ohjaus, kehittäminen ja seuranta, kanteluasioiden käsittely, lausuntojen antaminen, laillisuusvalvontatarkastukset, salaisten pakkokeinojen valvonta sekä virkamiesoikeudellisten seuraamusten seuranta. (POL-2014-4066, 4.)

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue käsittelee ja ratkaisee pääsääntöisesti kantelut, jotka koskevat Poliisihallituksen virkamiehiä, poliisiyksiköiden päällikköä ja periaatteellisesti merkittäviä asioita (POHA 2020/2012/318, 6). Poliisihallitus ei siis lähtökohtaisesti käsittele poliisilaitoksia koskevia kanteluja. 1.1.2014 voimaan tulleella ohjeella (POHA 2020/2013/4388, 4-

5) Poliisihallitus pääsääntöisesti siirtää vastaanottamaansa kantelut käsiteltäväksi sille poliisiyksikölle, jolle asia kuuluu.

Vuonna 2013 saapui Poliisihallitukseen 464 kantelua, joista 281 siirrettiin poliisiyksiköihin<sup>8</sup>. Poliisihallitus otti tutkintaan 28 kantelua, joista 8 johti toimenpiteisiin. Poliisiyksiköihin saapui Poliisihallituksen siirtämien kanteluiden lisäksi 243 kantelua eli yhteensä 524 kantelua. Suurin osa Poliisihallitukseen ja poliisiyksiköihin saapuneista kanteluista koskivat esitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä.

Poliisihallituksen ohjetta sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa sovelletaan Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden toimintaan, lukuun ottamatta sisäistä tarkastusta, poliisirikostutkintaa ja virkamieslaissa tarkoitettua menettelyä, joista on säädetty erikseen. Ohje luo puitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoinnille. (POHA 2020/2012/318, 1). Ohjeessa kerrotaan myös kantelumenettelyn eri vaiheista ja vaatimuksista. Näihin palaan tarkemmin luvussa 6.4, kun kuvaan poliisin hallintokanteluprosessin.

### 3.4.3 Poliisilaitosten oikeusyksiköt

Vuoden 2014 alusta ns. PORA III<sup>9</sup> uudistuksen yhteydessä jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin muun muassa sisäiseen laillisuusvalvontaan keskittyvä *oikeusyksikkö*. Oikeusyksiköiden perustaminen nojautui poliisin hallintorakenteen uudistamista pohtineen PORA III –hankeryhmän esittämiin linjauksiin. (POL-2014-4066, 1.) Muun muassa Helsingin poliisilaitoksessa tällainen yksikkö oli ollut toiminnassa jo vuosia, ja monessa muussakin poliisilaitoksessa uuteen oikeusyksikköön rekrytoitu henkilö oli tehnyt laillisuusvalvontatyötä pitkään, jos ei päätoimisesti, niin ainakin oman työnsä ohella. Joissain poliisiyksiköissä saatettiin oikeusyksikköön rekrytoida sellaisia henkilöitä, joilla ei ollut aikaisempaa kokemusta poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja kanteluiden tutkinnasta. Lähtökohtaisesti oikeusyksikköihin rekrytoitiin kaksi rikosylitarkastajaa. Rekrytoidut olivat pääsääntöisesti lakimiehiä, mutta myös muita päällystöön kuuluvia rekrytoitiin. Oikeusyksikön johtaja on kaikissa poliisilaitoksissa kuitenkin lakimies. Joihinkin yksittäisiin poliisilaitoksiin ei ainakaan alkuvaiheessa ollut mahdollista rekrytoida kuin yksi rikosylitarkastajaa. Rikosylitarkastajien lisäksi oikeusyksiköihin on sijoitettu laillisuusvalvontasihteereitä sekä

---

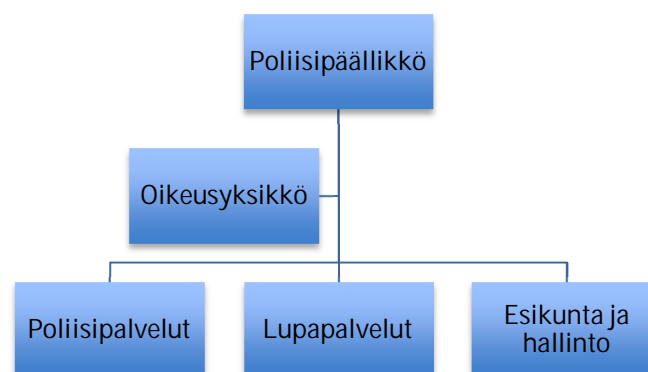
<sup>8</sup> poliisilaitokset 510 kantelua, liikkuva poliisi 12, keskusrikospoliisi 2. Yhtään kantelua ei saapunut suojelupoliisiin eikä Poliisiammattikorkeakouluun.

<sup>9</sup> Poliisin hallintorakenneuudistus

mahdollisesti muuta henkilöstöä poliisilaitosten tekemien päätösten mukaisesti (POL-2014-4066, 2).

Uudistuksesta huolimatta vastuu sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämisestä poliisiyksiköissä ei muuttunut. Yksikön päällikkö vastaa edelleen poliisiyksikkönsä laillisuusvalvonnan järjestämisestä sekä sen resursoinnista ja kehittämisestä (POHA 2020/2012/318, 2). Hänen on valvottava, että yksikössä suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia. Lähtökohtaisesti poliisiyksikön päällikkö ratkaisee yksikkönsä virkamiehiä koskevat kantelut, mutta myös hänen määräämänsä virkamies, esimerkiksi oikeusyksikön johtava lakimies, voi ratkaista yksikkönsä virkamiehiä koskevat kantelut. Jääviys- tai muista perustelluista syistä pidetään joskus tarkoituksenmukaisempana, että Poliisihallitus ottaa asian ratkaistavakseen. (2020/2012/318, 6.)

Oikeusyksikkö on kaikissa poliisilaitoksissa sijoitettu suoraan poliisipäällikön alaisuuteen, irrallaan muista toimintalinjoista (kuvio 1). Tällä järjestelyllä on pyritty mahdollisimman riippumattomaan toimintaan.



Kuvio 1 Oikeusyksiköt poliisilaitoksen organisaatiossa

Oikeusyksikköjen toiminnasta säädetään poliisilaitosten johtosäännöissä ja työjärjestyksissä. Oikeusyksikköiden tehtävät ovat lähtökohtaisesti varsin samanlaisia, joskin pieniä eroja voi olla. Oikeusyksikköiden päätehtävä on kuitenkin laillisuusvalvonnan suorittaminen poliisilaitoksissa, mutta tehtäviin kuuluu myös muun muassa vahingonkorvausasiat ja hyvitysmaksut, valtion edustaminen oikeudenkäynneissä, poliisilaitoksen johdon ja tutkinnanjohtajien tukeminen oikeudellisissa kysymyksissä, lausuntojen laatiminen Poliisihallitukselle ja ylimmille laillisuusvalvojille, lakimuutoksiin liittyvä koulutus ja esimiesvalvonnan seuranta (POL-2014-4066, 3).

Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat muun muassa Poliisihallituksen ja poliisilaitosten oikeusyksiköiden toimintaa. Tällaista valvontaa voidaan luonnehtia valvonnan valvonnaksi (vrt. EOA 2006, 69). Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät, itseni mukaan lukien, tarkastivat vuoden 2014 aikana kaikkien 11 poliisilaitosten oikeusyksiköt ja tutustuivat niiden toimintaan. Apulaisoikeusasiamies tekee vuosittain laillisuusvalvontatarkastuksia poliisilaitoksiin ja yleensä kerran vuodessa Poliisihallitukseen. Tästä valvonnasta huolimatta poliisilaitosten oikeusyksiköitä ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueita voidaan luonnehtia myös ylimpien laillisuusvalvojien ”yhteistyökumppaneiksi”. Näiden viranomaisten välillä tulee yksittäistapauksissa muun muassa ratkaistavaksi se, kumpi hoitaa tiettyä kantelua, mikäli sama kantelu on saapunut sekä poliisille että ylimmälle laillisuusvalvojalle. Lisäksi Poliisihallitus ja oikeusyksiköt antavat pyydettyä oman laillisuusvalvontatyönsä ohella lausuntoja ylimmille laillisuusvalvojille sekä hankkivat ylimpien laillisuusvalvojien pyytämiä selvityksiä.

### 3.5 Poliisirikostutkinta

Poliisirikokset ja niiden tutkinta eivät ole tämän tutkimuksen aiheena, mutta on kuitenkin syytä tuoda lyhyesti esiin poliisirikosten tutkintajärjestelyt, koska poliisirikostutkinnalla on selvä kontaktipinta hallintokantelumenettelyyn. Hallintokantelumenettely on hallintotoimi ja perustuu hallintolakiin kun taas poliisirikostutkinta on rikosoikeudellinen menettely, jossa sovelletaan muun muassa esitutkintalakia. Näiden kahden menettelyn kontaktipinta syntyy siitä, että kantelun ja rikosilmoituksen raja ei käytännössä ole aina täysin selvä (SM 19/2013, 42). Tämän tiedän omasta kokemuksesta. Kantelija saattaa kanteluna otsikoidussa kirjoituksessaan esimerkiksi vaatia poliisimiehelle rangaistusta rikoksesta, tai hän tuo esiin poliisin toiminnasta sellaisia väitteitä, jotka viittaavat rikokseen. Rajanveto on jossain määrin vaikea tehdä, koska myös hallintokantelumenettelyssä voidaan tutkia ja puuttua virkamiesten *lainvastaiseen* tai virheelliseen menettelyyn tai velvollisuuksien laiminlyöntiin. Lain noudattamista koskeva näkökulma kattaa sekä lainvastaisen menettelyn että velvollisuuden täyttämättä jättämisen (HE 50/2013 vp, 25). Yhtälailla voidaan todeta, että vastaavanlainen rajaveto joudutaan poliisihallinnossa tekemään myös kansalaispalautteiden osalta. Joskus voi olla vaikeata tehdä rajanvetoa siitä, milloin kysymyksessä on kansalaispalautteesta ja milloin kantelusta.

Sisäministeriön ohjeessa laillisuusvalvonnasta todetaan, että eri osapuolten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sisäisen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian selvittäminen saatetaan

mahdollisimman varhaisessa vaiheessa poliisirikostutkintaan, mikäli sen käytön edellytykset täyttyvät. Mikäli laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai siinä muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä poliisirikostutkintaan. (SMDnro/2011/700, 5.) Arvioitavaksi voi kuitenkin tällöin tulla, kuinka vakavana voidaan pitää kantelijan esittämä väitettä poliisin menettelystä. Kokemukseni mukaan oikeusasiamiehen kanslian käytännön mukaan esimerkiksi väite poliisin liiallisesta voimankäytöstä tai pahoinpitelystä johtaa lähtökohtaisesti asian siirtämiseen poliisirikostutkintaan.

Esitutkintalain (L 22.7.2011/805) 2 luvun 4 §:n mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisin epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Syyttäjä ei kuitenkaan toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään rikesakko- tai rangaistus määräysasiana. Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on tehtävässään samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystään kuuluvalla poliisilla.

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt uudistuivat 1.1.2010. Tuolloin valtakunnansyyttäjänvirastossa aloitettiin poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten keskitetty käsittely. Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyjen uudistamisen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena oli keskitetyn käsittelyn kautta saavuttaa entistä yhdenmukaisempi, tehokkaampi ja nopeampi ilmoitusten käsittely sekä mahdollinen esitutkinta. Keskitetyn menettelyn avulla oli tarkoitus heti alkuvaiheessa karsia pois täysin perusteettomat rikosilmoitukset ja tutkintapyynnöt. (POHA 2020/2011/4569, 2.)

Toisin kuin kanteluiden tutkinta, poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta toimitetaan aina muussa kuin rikoksesta epäillyn poliisin toimipaikan yksikössä. Esitutkintatoimenpiteet noudattavat muutoin esitutkintalakia aivan kuten minkä tahansa rikoksen esitutkinnassa. Tutkinnanjohtaja (syyttäjä) päättää, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja aloitetaanko esitutkintaa vai ei. Esitutkinnan valmistuttua asia on toimitettava ennalta määrätylle syyttäjälle syyteharkintaa varten. Esitutkinta ei tarvitse kuitenkaan saattaa syyteharkintaan, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty.

### **3.6 Kansainvälinen vertailu**

Tutkimuksessani viitataan varsin paljon eri maissa tehtyihin tutkimuksiin kantelumenettelystä. Tästä syystä on aiheutta käsitellä kantelumenettely lyhyesti kansainvälisestä näkökulmasta. Poliisiin

kohdistuvien valitusten tutkintajärjestelmät vaihtelevat maittain varsin paljon, mutta silti niissä on paljon yhteneväisyyksiä. Kuitenkaan ei ole mahdollista, ainakaan lyhyesti, esittää kaikkia mahdollisia tutkintavaihtoehtoja ja hybridimalleja, joita eri maissa on.

Kansainvälisesti katsottunakin laillisuusvalvonta voidaan jaotella täysin sisäiseen valvontaan (*internal*) ja täysin ulkopuoliseen (*external*) valvontaan. Ulkopuolisessa valvonnassa jokin poliisista täysin organisatorisesti ulkopuolinen toimija käsittelee poliisiin kohdistuvat kantelut/valitukset (*complaints*). Valvonnan riippumattomuudessa (*independence*) on puolestaan kysymys siitä, että valvontaa toteuttava taho vastaa toiminnastaan jollekin poliisista riippumattomalle taholle. Valvonnan kansalaisulottuvuudessa (*civilian oversight*) on puolestaan kysymys vastuunjaosta poliisin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Kysymys on siitä, missä määrin poliisi voi itse osallistua valvonnan toteuttamiseen. Puhutaan myös valvontaelimen toimintamahdollisuuksista tai toimivaltuuksista, ja usein ulkomaisissa tutkimuksissa tehdään ero *oversight*- ja *review* – tyyppisten valvontamuotojen välillä. Ensin mainittuja on pidetty pikemminkin havaintoja tekevänä ja niistä raportoivana toimijana. Jälkimmäisiä on puolestaan pidetty muun muassa edellisiä huomattavasti aktiivisempina ja osallistuvina toimijoina, jolloin *review*-tyyppisissä toiminnoissa tehdään esimerkiksi itsenäistä selvittelyä ja tutkintaa. (Viitanen 2004, 88: kts. myös SM 19/2013, 88.)

Ulkomaiset tutkintajärjestelyt voidaan Prenzlerin & Ronkenin (2001, 156-168; kts. myös Viitanen 2004, 364-367) jakaa karkeasti kolmeen eri tyyppiin: 1) *sisäiseen tutkintaan* (Internal Affairs Model) missä poliisi itse tutkii itseensä kohdistuvat valitukset; 2) *ulkopuoliseen monitorointiin* (Civilian Review Model), missä ulkopuolisella toimijalla on tarkkaileva, valvova tai neuvova tehtävä tutkinnan säilyessä poliisilla sekä; 3) kokonaan *ulkopuoliseen tutkintaan* (Civilian Control Model) missä ajatus on, että poliisin ei tulisi tutkia poliisia. Näiden lisäksi voi olla erilaisia hybridimalleja.

Kun Suomessa kantelumenettely on kirjallinen, ja asia myös ratkaistaan kirjallisesti, on syytä todeta, että ulkomailla näin ei välttämättä aina ole. Löytyy myös muita tapoja ratkaista kanteluja ja valituksia. Yksi tehokkaaksi todettu tapa on ns. *epävirallinen ratkaisumalli* (informal resolution), joka tyyppillisesti johtaa siihen, että kantelijalle kerrotaan tai selitetään poliisin menettelyä kyseisessä tapauksessa, neuvotaan tai annetaan koulutusta kantelun kohteena olevalle poliisille ja/tai pyydetään tarvittaessa kantelijalta anteeksi (Porter & Prenzler 2012, 161). Kyse on siis lähinnä keskustelutilaisuudesta poliisin ja kantelijan välillä. Ero Suomen tutkintajärjestelyihin näkyy myös siinä, että ulkomaisissa tutkintajärjestelyissä valitusten (kantelun) käsite voi olla laaja. Kantelut



voivat johtaa esimerkiksi rikosoikeudelliseen seuraamukseen, mikä Suomessa ei ole mahdollista, ellei asiaa siirretä erilliseen poliisirikostutkintamenettelyyn. Joidenkin maiden tutkintajärjestelyt saattavat siis olla niin kattavat, että niihin voi sisältyä suomalainen rikosprosessi, hallintokantelumenettely ja kurinpitomenettely (Viitanen 2004, 88).

Eri maiden tutkintajärjestelyt voivat siis erota toisistaan varsin monella eri tavalla. Stone ja Ward (2000, 44) kuitenkin toteavat, että vaikka paikallinen poliittinen ilmapiiri, maan oikeudelliset normit ja yksilöt kussakin maassa ovat erilaiset, voidaan kuitenkin hyötyä mistä tahansa järjestelmästä ja sen tuomasta kokemuksesta. Tätä on todettu käytännössäkin. He kertovat esimerkkinä Sao Paolon poliisia valvovasta oikeusasiamiehestä, joka haki useasta USA:n kaupungeista kokemuksia siitä, miten Sao Paolossa tulisi organisoida poliisiin kohdistuva valvonta.

Kehitys näyttäisi globaalisesti katsottuna kulkevan kohti ulkopuolista poliisista riippumatonta valvontaa. Syynä kehitykseen on pidetty muun muassa sitä, että poliisi ei ole kyennyt vakuuttamaan eri yhteiskuntaryhmiä siitä, että se kykenee estämään ennakolta ja tutkimaan sen toimialalla sattuneita väärinkäytöksiä. Kysymys on siis tietyllä tavalla julkisen luottamuksen riittämättömyydestä. (Viitanen 2004, 89, kts. myös SM 19/2013, 88.)

## 4 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA

Tämän tutkimuksen viitekehys muodostuu neljästä aiheesta: laadusta, asiakasvalitusten hallinnasta, oppivasta organisaatiosta ja poliisikulttuurista. Useampien viitekehysten valinta on mielestäni perusteltua ottaen huomioon, että tutkimuksen tarkoituksena on toimia tietynlaisena laatukäsikirjana, ja muun muassa antaa perustietoa hallintokantelumenettelystä, kuvata itse hallintokanteluprosessia sekä määritellä muun muassa sen laadulliset tekijät ja kriittiset menestystekijät.

Kuin aluksi pohdin tutkimusaihettani ja tutkimukseni tarkoitusta, mietin mielessäni, voidaanko määritellä millainen on laadukas hallintokanteluprosessi. Kysyin itseltäni muun muassa sitä, millaisia vaatimuksia voidaan asettaa hallintokanteluprosessille, ja voidaanko määritellä sellaisia tekijöitä, jotka ovat kanteluprosessin laadun näkökulmasta erityisen tärkeitä - asiakkaalle, kantelun kohteelle tai organisaatiolle. Tästä syystä kysymysten käsitteleminen laadun viitekehyksessä oli alusta lähtien itsestään selvä asia. Minulla oli siinä vaiheessa jo mielessäni asioita, jotka voisivat olla keskeisiä kanteluprosessin laadun kannalta, mutta käsite *kriittiset menestystekijät* tuli mukaan vasta myöhemmin. Riippuen tarkastelunäkökulmasta - asiakas, kantelun kohde tai organisaatio - laadun viitekehykseen voidaan mielestäni sisällyttää lähes kaikki ne keskeisimmät vaatimukset, jotka voidaan asettaa hallintokanteluprosessille. Myös kriittisillä menestystekijöillä on yhteys laadullisiin tekijöihin. Varsinkin Luoman (2001) kolmiulotteinen laatukäsite toimii tämän tutkimuksen keskeisenä viitekehyksenä.

Pohdin alusta lähtien hallintokantelumenettelyä laajempänä prosessina kuin pelkkänä mekaanisena input-output –prosessina, eli siitä kuin kantelu kirjataan, siihen asti kunnes kantelun johdosta annetaan kirjallinen päätös. Varsinkin päätöksen jälkeisiä toimenpiteitä pohdin usein työssäni, siis sitä, miten päätökset hyödynnetään poliisiorganisaatiossa varsinkin niissä tapauksissa, jossa on todettu poliisin menetelleen virheellisesti tai lainvastaisesti. Jari Kapiaisen pro gradu toi lisäpuhtia ajatukseen, että tarkastelin syvällisemmin, millaisia vaatimuksia organisaation oppimiselle voidaan asettaa ja millaisia ongelmia voi löytyä. Tästä syystä myös oppiva organisaatio oli alusta lähtien luonnollinen viitekehys tutkimukselleni. Oppiva organisaatio sopii hyvin viitekehykseksi laadun kanssa, ja niillä on useita yhtymäkohtia.

Asiakasvalitukset ja kantelut eivät juurikaan periaatteiltaan eroa toisistaan, joskin kantelumenettely on laissa säädetty, lähinnä juridinen menettely. Molemmissa on kuitenkin kyse tyytymättömyydestä asiakkaasta, oli hän tyytymätön palveluun, tuotteeseen tai viranomaisen päätökseen tai menettelyyn. Kantelija/valittaja haluaa lisäksi esimerkiksi oikaisua, anteeksipyyntöä tai hyvitystä. Tästä syystä päätin käsitellä myös asiakasvalitusten hallintaa erillisenä viitekehysenä.

Useissa artikkeleissa on käsitelty poliisikulttuurin merkitystä kanteluiden tutkintaan ja sen vaikutuksia. Poliisikulttuurin merkitystä hallintokantelumenettelyyn en ollut alusta lähtien pohtinut vaan tämä viitekehys tuli suunnitelmiin vasta tutkimuksen aikana.

## **4.1 Laatu**

Laadulle ei ole olemassa yhtä täydellistä määritelmää. Dickensin (1994, 9) mukaan riittävän kattava määritelmä laadulle ei ole olemassa, on vain olemassa paljon ristiriitaisia, kilpailevia ja sekavia määritelmiä. Myös Luoman (2001, 89) mukaan laatu on monitahoinen käsite, ja laadusta puhuttaessa on yleensä täsmennettävä, mitä laadulla kulloinkin tarkoitetaan. Laatu koostuu siis useista elementeistä, jotka painottuvat eri tavoin riippuen tarkastelijasta ja näkökulmista (Luoma 2001, 65).

Laatu ja virhe voidaan suppeasti katsottuna nähdä toistensa vastakohtina. Lecklinin mukaan (2006, 18) laadun määritelmään on jo alusta alkaen sisältynyt sen, ettei virheitä tehdä, vaan asiat tehdään oikein jo ensimmäisellä kerralla, ja joka kerta. Voidaan sanoa, että yrityksen toiminta on laadukasta, jos asiakas on tyytyväinen saamiinsa tuotteisiin tai palveluihin. Sisäisen toiminnan tehokkuus ja virheettömät lopputuotteet tai palvelut eivät kuitenkaan takaa korkeata laatua, vaan edellytyksenä on ulkopuolisen arvioijan, eli asiakkaan näkemys. Vasta asiakkaan ja markkinoiden ymmärtäminen antaa mahdollisuudet kehittää toiminta sellaiseksi, että vastaavuus tarpeisiin saavutetaan. (Lecklin 2006, 18.) Huomattavaa siis on, että asiakas tarkastelee tuotteen tai palvelun laatua usein yksittäisen laatukokemuksen näkökulmasta (Luoma 2001, 69).

Silén (2001, 15) kuitenkin toteaa, että laadun käsite on muuttunut alkuperäisestä tuotteen virheettömyydestä kokonaisvaltaiseksi liikkeenjohdon käsitteeksi. Nykyisin laatu käsitetään yhä useammin yrityksen laaja-alaiseksi kehittämiseksi ja johtamiseksi, jonka tavoitteena on asiakkaiden tyytyväisyys, kannattava liiketoiminta ja pitkällä aikavälillä myös kilpailukyvyn säilyttäminen ja

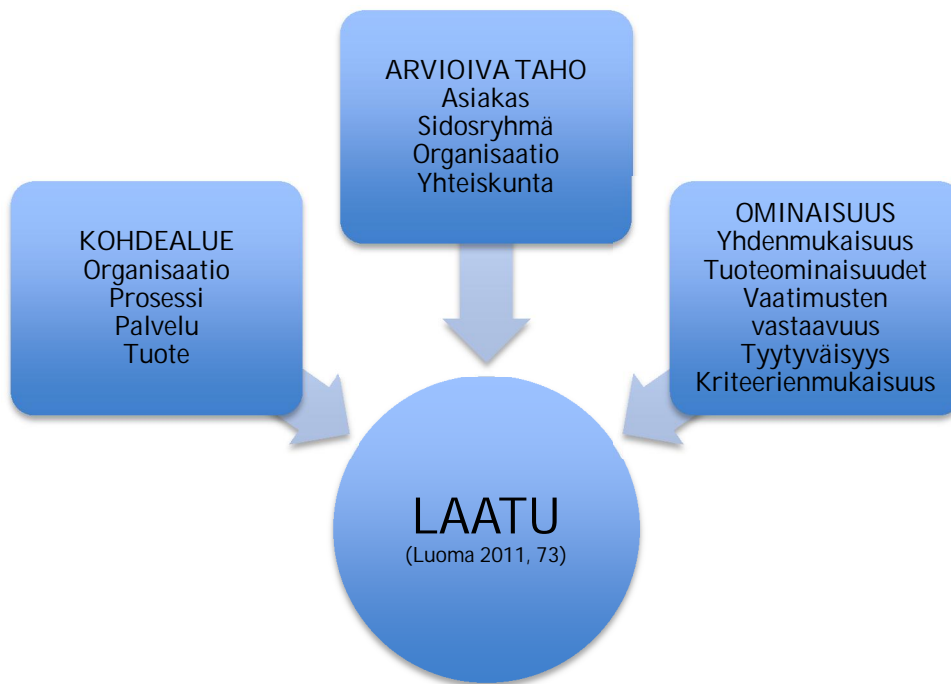
kasvattaminen. Samalla laatu on käsitteellisesti muuttunut tarkoittamaan kaikkea yrityksen toimintaa tuotteen laadusta aina toimintaprosessien ja asiakasyhteyksien kehittämiseen asti. Yleisesti laatu määritellään hänen mukaansa kyvyksi täyttää asiakkaan tarpeet ja vaatimukset. Saralat (1998, 42) näkevät laadun myös asiakkaan näkökulmasta ja vievät asian äärimmilleen toteamalla, että asiakastyytyväisyys on organisaation olemassaolon perustana.

Asiakastyytyväisyydestä puhuttaessa voidaan myös puhua *asiakaslaadusta* (Rope & Pöllänen 1998, 15), joka tarkoittaa, että laatu on vain sitä, millaisena asiakas tuotteen kokee, ja laatukriteereitä ovat ne, joita asiakaskohderyhmä tuotteen kohdalla pitää tärkeänä. Asiakaskeskeinen laatu määrittelee laadun tuotteen kykyä tyydyttää asiakkaiden tarpeet (Rope & Pöllänen, 1998, 161).

Laatukäsite voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen (kuvio 2, s. 29). Luoman (2001, 89) mukaan laatu on organisaation toiminnassa ilmenevä tuotteen, palvelun, prosessien, toiminnan tai koko organisaation ominaisuus, jota voidaan arvioida tuoteominaisuuksien, tyytyväisyyden, vaatimusten vastaavuuden, yhdenmukaisuuden tai sovellettujen kriteerien mukaisuuden perusteella. Laadun käsite vaihtelee myös sen mukaan, kenen näkökulmasta laatua arvioidaan (Luoma 2001, 68-69). Vaikka arviointi suoritetaankin yleisimmin organisaation sisällä, arviointi voi tapahtua myös jonkin intressitahon odotuksista tai tarpeita vasten. Laatua arvioivia tahoja voivat olla asiakas, sidosryhmä, organisaatio tai yhteiskunta.

Lecklin (2006, 94) viittaa Grönroosiin (1985), jonka mukaan suoritetussa palvelussa on kaksi puolta. Ensimmäinen on tekninen laatu (tuotelaatu, eli mitä) ja toinen toiminnallinen laatu (miten), eli toisin sanoen mitä palvelu sisältää, ja miten hyvin se toteutetaan. Näiden yhteisvaikutuksena syntyy hänen mukaansa *koettu laatu*.

Lecklinin (2006, 105) mukaan asiakastyytyväisyys on laadunkehittämisen ehdoton painopistealue. Rope ja Pöllänen (1998, 172-173) puhuvat asiakastyytyväisyysjohtamisesta, jonka perusfilosofian mukaisesti yrityksen tulee pyrkiä sellaiseen laatuun, joka varmistaa asiakastyytyväisyyden kaikissa asiakaskontakteissa. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että laatu on kokonaislaatua kaikissa yrityksen kontaktipinnoissa. Oleellista on, että laatujohtamisella pyritään vaikuttamaan kaikkiin niihin osatekijöihin, joista asiakas muodostaa kokemuksensa. Asiakkaat ovat palvelujen ja tuotteiden käyttäjiä, ja heillä on siten paras käyttökokemus.



Kuvio 2 Laatukäsitteen kolme ulottuvuutta

Luoma (2001, 107) toteaa, että laadusta ei ole poliisihallinnossa esitetty täsmällisiä määritelmiä, ja toiminnan tason keskusteluja haittaa epätietoisuus siitä, mitä laadulla kulloinkin tarkoitetaan. Luoman mukaan laadun käsitteen jäädessään epäselväksi on vaikea myöskään hahmottaa, mitä etuja laatuajattelun käytäntöön soveltamisella voidaan saavuttaa. Hyvin johdetussa organisaatiossa ei laatua kuitenkaan käytetä erillisenä käsitteenä tai toimintona, vaan johto ottaa huomioon laadun systemaattisesti kaikessa toiminnassaan (Silén 2001, 17). Laatutekijöitä voidaan Luoman (2001, 102) mukaan käyttää arviointiperusteena onnistuneisuuden tarkastelussa. Laatutekijöiden käyttäminen arviointiperusteena edellyttää kuitenkin sen selvittämistä, mitä tekijöitä laadulla tällöin tarkoitetaan ja mitä mitta-asteikkoja arvioinnissa käytetään.

Silén (2001, 41) mukaan japanilaisen laatujohtamisen tekniikoissa olennaista on se, miten tekniikat ja periaatteet saadaan toimimaan kokonaisuutena organisaatiossa. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa asiakaskeskeisyyttä korostava laatukäsitys ja reagoiminen nopeasti asiakkaan tarpeisiin. Laatu on sitä, mikä tyydyttää asiakasta. Silén (2001, 50-51) jakaakin organisaation laaduntuottokykyä kuuteen laadun eri näkökulmien mukaiseen osaan. Muun muassa hyvä asiakaskeskeinen laaduntuottokyky pitää asiakkaat tyytyväisinä. Tällöin asiakkaan tarpeet on osattu selvittää ja ennakoida, ja niitä osataan myös hyödyntää tehokkaasti toiminnan kehittämisessä. Asiakaskeskeisen laaduntuottokyvyn jatkuva kehittäminen on Silénin mukaan koko laatuajattelun

keskeisin kulmakivi. Hyvä yhteiskuntakeskeinen laaduntuottokyky taas tuottaa Silénin mukaan kokonaisvaikutukseltaan myönteisiä asioita suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Tällöin organisaatio toimii korkeiden moraalisten ja eettisten periaatteiden mukaisesti.

Voidaan puhua myös *toiminnan laadusta*, jolla tarkoitetaan organisaatioiden toimintojen ja prosessien kykyä saavuttaa laadun eri näkökulmien mukainen tavoiteltu laatu ja laaduntuottokyky. Toiminnan laatu on tällöin toisaalta organisaation sisäisen toiminnan ja prosessien tehokkuutta ja virheettömyyttä, mutta toisaalta myös organisaation ulkopuolisen yhteistyöverkoston laaduntuottokyvyn organisointia ja optimointia suhteessa yrityksen omiin tarpeisiin. (Silén 2001, 17.) Virheetön ja tehokas prosessi taas vaatii laadun jatkuvaa kehittämistä. Laadun kehittämisellä tarkoitetaan kaikkia niitä organisaatiossa tehtäviä toimenpiteitä, jotka tähtäävät tuotteiden, palveluiden, prosessien, toiminnan tai organisaation laadun parantamiseen. Laadun kehittämisen päämääränä on saada aikaan organisaation kilpailukyvyn, suorituskyvyn ja tuloksellisuuden jatkuvaa parantumista. (Luoma 2001, 90.)

Laadun määritelmä voidaan kiteyttää viittaamalla Saraloiden (1998, 96) esittämiin auktoriteetteihin ja heidän käsityksiinsä laadusta:

- Laatu on tuotteen tai palvelun sopivuus käyttötarkoitukseen (Joseph Juran).
- Laatu on tuotteen tai palvelun yhdenmukaisuus etukäteen tehtyjen standardien ja määrittelyjen kanssa (P. Crosby)
- Laatu on tuotteeseen tai palveluun tyytyväinen asiakas (K. Ishikawa).
- Laatu voi olla sitä, että tuotteesta tai palvelusta ei sen toimittamisen jälkeen aiheudu valmistajalle tai tekijöille esimerkiksi korjaus- tai takuukuluja (G. Taguchi)
- Laatu on sitä, mistä minä tykkään. (P. Lillrank).

## **4.2 Asiakasvalitusten hallinta**

Poliisi tuottaa yhteiskunnalle muun muassa turvallisuuspalveluja ja lupapalveluja, ja kansalaisia voidaan tässä mielessä kutsua poliisin tuottamien palveluiden asiakkaiksi. Poliisi on päivittäin tekemisissä tuhansien asiakkaiden kanssa erilaisten hälytystehtävien, rikostutkinnan ja lupapalveluiden kautta. Kaikilla suurilla yrityksillä ja organisaatioilla, jotka tekevät töitä ihmisten kanssa, on jonkinlainen palaute- tai valitusjärjestelmä. Näillä järjestelmillä on Maquiren ja Corbettin (1991, 9-10) mukaan erilaisia funktioita. Kaupallisissa yrityksissä kyse on lähinnä siitä,

että halutaan pitää asiakkaat tyytyväisinä. Valitusjärjestelmillä halutaan myös esimerkiksi valvoa yrityksen laatuja järjestelmiä, kuten jokin palvelun laatua. Valitusjärjestelmällä halutaan myös osoittaa puolueettomuutta sekä sitä, että yritys toimii perusteellisesti. Julkinen sektori voi ajatella samalla tavalla. Koska julkinen sektori kuitenkin toimii verovaroilla, sillä on lisäksi velvollisuus näyttää, että se toimii tehokkaasti sekä oikeudenmukaisesti ja lainmukaisesti. Puhutaan siis julkisen sektorin vastuunalaisuudesta tai tilivelvollisuudesta (*public accountability*). Maguire ja Corbett (1991, 10) toteavat, että kaikki edellä mainitut asiat sopivat myös poliisiorganisaatioon. Poliisi tuottaa laajasti julkisia palveluja veronmaksajien rahoilla ja sekin on huolissaan omasta julkisuuskuvastaan.

Lecklinin (2006, 103-104) mukaan asiakasvalitusten käsittely on merkittävä ja herkkä osa asiakassuhteiden hallintaa. Valitusten lukumäärä on yleisesti käytetty laatumittari, ja tavoitteena on näin ollen monesti valitusten minimointi. Asiakasvalituksilla on Lecklinin mukaan suora vaikutus asiakastyytyväisyyteen ja huonosti hoidettuina ne tuhoavat yrityksen tai organisaation imagon. Hän viittaa sanontaan ”paha kello kauas kantaa” eli siihen, että tyytymätön asiakas kertoo huonosta palvelusta tai viallisesta tuotteesta monelle, kun taas tyytyväinen asiakas pitää asian omana tietonaan. Lecklinin mukaan asiakasvalitukset on nähtävä omana prosessinaan, jolle asetetaan omat mittarit ja tavoitteet kuten esimerkiksi käsittelyajan nopeus, valitusten lukumäärä ja maksettavat korvaukset. Asiakassuhteen säilyttämiseksi organisaation on ehdottomasti reagoitava ja annettava vastaus valitukseen mahdollisimman nopeasti. Lecklin näkee lisäksi, että asiakasvalitus voi olla mahdollisuus asiakassuhteen kehittämiseksi. Valittava asiakas ei ole vielä lopettanut asiakassuhdetta, kuten useimmat tyytymättömät asiakkaat vähin äänin tekevät. Asiallinen ja nopea valitusten käsittely ja asiakkaan kokeman vahingon pikainen korvaaminen saa Lecklinin mukaan asiakkaan tyytyväiseksi. Saraloiden (1998, 141) mukaan monet organisaatiot eivät kuitenkaan kerää tietoa asiakkaan kokemuksista. Asiakkailta oppiminen ei heidän mukaansa edellytä kaunopuheisuutta ja kykyä selvittää omaa toimintaa, vaan avoimen ja huolellisen kuuntelemisen taitoa.

Davidow (2003, 323-244) havaintojen mukaan monet eri asiat vaikuttavat asiakastyytyväisyyteen asiakasvalitustilanteessa. Näitä ovat muun muassa valituksen tutkimiseen käytetty aika (*timeliness*), asiakkaan valitusten tekemistä ja kommunikointia helpottavat rakenteet ja käytännöt (*facilitation*), millainen on organisaation vastaus valitukseen, ja mikä hyöty siitä on (*redress*), asioiden myöntäminen tai tunnustaminen (*apology*), organisaation halu antaa selitys ongelmalle (*credibility*) sekä ihmisten välinen kommunikaatio valittajan ja organisaation edustaja välillä (*attentiveness*).

Kun Davidow fokusoi asiakkaan kokemukseen asiakasvalitustilanteessa, Homburg ja Fürst (2006, 525) puolestaan ovat käsitelleet artikkelissaan *puolustavaa organisaatiokäyttäytymistä* (defensive organizational behavior towards complaints). He viittaavat Chris Argyriksen (1985 ja 1990), jonka mukaan puolustava organisaatiokäyttäytyminen on keskeisessä roolissa organisaatioteoriatutkimuksissa. Argyriksen mukaan työntekijät pyrkivät aina hallitsemaan sitä tilannetta, jossa he toimivat, ja he sekä taistelevat voittaakseen, että yrittävät minimoida negatiivisia tunteita itseään tai muita organisaatiossa työskenteleviä kohtaan. Kun he kohtaavat asioita, jotka ovat kiusallisia, tai jotka he kokevat uhkana, he pyrkivät toimimaan tavalla, jolla tämän kiusallisen tilanteen tai uhkan voisi ohittaa. (Argyris 1990, 25.) Työntekijä puolustaa omaa asemaansa voidakseen kontrolloida ja voittaa, sekä pelastamaan niin omat kasvonsa kuin muidenkin (Argyris 1985 ja 1990). Koska näitä torjuntakeinoja usein käytetään, niistä tulee automaattisesti organisaatiota puolustavia rutiineja. Ne eivät kuitenkaan ole näkyviä rutiineja. Ne johtavat Argyriksen mukaan heikentyneeseen kommunikaatioon (ylöspäin) organisaatiossa, ne estävät oppimisen ja johtavat organisaation vetäytymiseen (self-sealing). Homburg ja Fürst (2006, 533) toteavat, että tällaisen mekanismin esiintyvyys vaikuttaa merkittävästi asiakkaiden käsityksiin siitä, miten organisaatio pystyy tutkimaan valituksia. Homburgin ja Fürstin tekemä tutkimus valottaa samalla niitä mekanismeja, jotka johtavat puolustavaan organisaatiokäyttäytymiseen. Erityisesti henkilöstövoimavarojen johtaminen (HRM) ja asiakaslähtöinen organisaatiokulttuuri vaikuttavat merkittävästi puolustavan organisaatiokäyttäytymisen esiintyvyyteen.

### **4.3 Oppiva organisaatio**

Luoman (2001, 37) mukaan oppivan organisaation käsitteistö liittyy kiinteästi laadunkehittämisen ajattelumalleihin, ja siksi niitä on aiheellista tarkastella yhdessä. Oppiva organisaatio on organisaatio, joka edistää jokaisen organisaation jäsenen oppimista sekä kehittää ja muuttaa itseään. Oppiva organisaatio, samoin kuin prosessijohtaminen, liittyvät kiinteästi laatuajatteluun, joten tästä näkökulmasta ne voidaan sisällyttää kokonaisvaltaiseen laadunhallintaan. (Lecklin 2006, 232.) Oppivan organisaation keskeisiä asioita ovat asiakaslähtöisyyden, prosessien ja henkilöstön kehittäminen sekä toiminnan jatkuva parantaminen (Lecklin 2006, 235). Ruohotien (1997, 40) mukaan oppivan organisaation toiminnan lähtökohtana ovat asiakkaat ja toiminnan laatu.

Oppivaa organisaatiota voidaan myös luonnehtia yhteisöksi, joka osaa ja uskaltaa kyseenalaistaa omaa toimintaansa ja tapojaan. Oman toiminnan kyseenalaistaminen käynnistää samalla



uusiutumisen. Tämä edellyttää kuitenkin organisaatiolta kulttuuria, jossa kyseenalaistajat koetaan voimavarana eikä jarruina. (Ruohotie 1997, 43.)

Organisaatio vaikuttaa oppimiseen ja organisaatio tarvitsee oppimista. Tieto luodaan kuitenkin organisaation eikä vain yksilön tarpeita varten. Yksilön oppiminen on välttämätöntä, mutta ei kuitenkaan riittävä ehto organisaation oppimiselle. Oppimisen tarkoituksena on organisaation tietopääoman kasvattaminen. Organisaation oppimisessa syntyvä tiedon lisääntyminen ei kerry yksinomaan oppijalle itselleen, vaan sen tuloksena organisaatiolle syntyy uusia tuotteita, kehittyneempiä prosesseja, tuottavuudeltaan ja taloudellisuudeltaan parempia menettelytapoja, uutta kulttuuria ja parempia oppimis- ja kehittymisvalmiuksia. (Luoma 2001, 36-37.) Oppivaan organisaatioon vaikuttaa myös työyhteisön ilmapiiri. Se edellyttää työyhteisöltä ilmapiiriä, jossa kehittyminen ja oppiminen ovat luonnollisia ja normaaleja olotiloja (Lecklin 2006, 324). Saraloiden (1998, 41) mukaan oppivan organisaation toimintamallissa organisaatiossa tapahtuvan työnjaon ja toiminnan taustalla on aina tietoinen pyrkimys edistää henkilöstön osaamista. He näkevät (1998, 54) erilaisille oppivan organisaation määritelmille yhteisenä juuri sen, että ne korostavat muun muassa organisaation toiminta- ja työskentelytapojen muuttamista.

Saralat (1998, 58) näkevät tiedottamisen yhtenä oppivan organisaation osatekijänä. Kun informaatio leviää tasaisesti koko organisaatiossa, työntekijät saavat kokonaisvaltaisemman kuvan organisaation toiminnasta. Tänä päivänä tiedottaminen on heidän mukaansa helppoa muun muassa sähköpostiverkkojen ja organisaation sisäisten tietoverkkojen kautta.

#### **4.4 Poliisikulttuuri**

Koranderin (2004, 7) mukaan poliisikulttuuri ilmenee poliisien ammatillisissa ja useasti paikallisissa työskentelytavoissa ja niissä ilmenevissä arvoissa ja asenteissa. Poliisikulttuuri on monimuotoinen, dynaaminen ja kontekstisidonnainen ilmiö. Se koostuu monista ryhmä- ja alakulttuureista, joihin vaikuttavat muun muassa näiden ryhmien jäsenten ikä, sukupuoli, ammattiorientaatio sekä erilaiset roolit ja tehtävät. Merkittävässä asemassa on Koranderin mukaan toimintakonteksti eli ympäristö, esimerkiksi asiakasaines tai paikkakunnan koko, minkä heijastuu poliisin toimintakulttuuriin. Erilaisilla asuinalueilla muodostuu myös erilainen työskulttuuri. Koranderin mukaan tästä syystä pitäisikin voida puhua paikallisista ja toisinaan jopa ryhmäkohtaisista poliisikulttuureista, joita saattaa olla useita yhdessäkin poliisiyksikössä. Kuitenkin

jokaisella kulttuurilla on Koranderin mukaan yhdistäviä ominaisuuksia tai piirteitä, joista nämä omaavat vain erilaisia versioita.

Korander (2004, 7-8) jatkaa toteamalla, että poliisien identiteetti rakentuu poliisien omassa työyhteisössä, ja vastavuoroisesti poliisikulttuuri rakentaa ja rakentuu poliisi-identiteetin ns. *eetoksen piirteistä*. Hän katsoo, että jos näitä piirteitä ei ole ollenkaan tai näitä piirteitä ylikorostetaan, se tuottaa huonoa poliisityötä. Alimitoitettuna tai ylilyödessään nämä eetoksen piirteet johtavat tavoitteiden vastaiseen tai eettisesti arveluttavaan poliisitoimintaan. Hyvän poliisin ammatti-identiteettiin kuuluu osata hallita, tai ainakin niitä tulisi tiedostaa näitä poliisikulttuurin piirteitä, joita hän kutsuu poliisityön henkiseksi työkaluiksi.

Yksi poliisinkulttuurin piirteistä on Koranderin mukaan poliisin *keskinäinen solidaarisuus*. Se kertautuu Koranderin (2004, 14-19) mukaan sosiaalisella eristäytymisellä. Hän luonnehtii poliisiorganisaatiota konservatiiviseksi, missä muun muassa yhteinen ja läheinen sosialisatioprosessi vapaa-ajalla ja koulutuksessa, itsenäisen ajattelun ja yksilöllisten ratkaisujen mahdottomuus autoritäärisessä hierarkiassa sekä uskollisuus uralle merkitsevät poliisien asenteiden muodostumista samansuuntaisiksi. Korander viittaa muun muassa Grönforsin (1981, 244) jonka mukaan keskinäinen solidaarisuus on sitä vahvempaa, mitä pidempään koulutuksessa ollaan. Ehdottoman luottamuksen vaatimus tiukoissa tilanteissa luo solidaarisuutta poliisien kesken, mutta myös kilven ulkopuolisia kohtaan. Tiukalla keskinäisellä koodilla suojaudutaan myös ulkopuolisilta, kuten esimerkiksi esimiehiltä, ulkopuolisilta poliiseilta ja akateemisilta tutkimuksilta (kts. myös Goldsmith 1990b, 93). Poliisikulttuuriin sisään rakentunut ”me-muut” –asetelma ja identiteetin rakentuminen tuottavat Koranderin mukaan ongelmia myös organisaation sisäiselle yhteistyölle ja toiminnan tehokkuudelle. Liika kollegiaalisuus voi johtaa ongelmiin, koska poliisit saattavat katsoa sormien läpi kollegojensa virheitä. Tämä on Koranderin mukaan saattanut näkyä siinä, etteivät jotkut poliisit ole sakottaneet toisia poliiseja pienistä ylinopeuksista. ”Ei korppi korpin silmää noki”, kuten eräs poliisi oli Koranderin mukaan todennut. Ylikorostettuna solidaarisuus johtaa virheisiin, ja kollegoiden virheitä ja epäeettistä toimintaa piilotellaan eikä niihin puututa. Alikorostettuna taas solidaarisuus aiheuttaa luottamuspuulan.

*Legalistisuus* on Koranderin (2004, 15-17) mukaan myös yksi keskeinen nimittäjä suomalaisessa poliisikulttuurissa. Se on hänen mukaansa ehdottomasti poliisille suotuisaa ja jopa mairittelevaa, koska lainvalvojana poliisin tulee olla uskollinen laille ja siten siis parlamentarismille. Legalistisuudesta on muodostunutkin yksi keskeisimmistä osista poliisin ammattiylpeyttä ja –

identiteettiä. Legalismi sisältää Koranderin mukaan myös kielteisen puolen. Se sisältää mahdollisuuden, että kansalaisten toivomukset, kansalais- ja ihmisoikeudet, sekä myös oikeuden toteutuminen moraalisesti ja eettisesti oikein - oikeudenmukaisesti - saattavat arvoina jäädä räikeästi tai piilotetusti legalistisen lainkäytön varjoon. Äärimmilleen viedyn legalismin varjopuoli on epäoikeudenmukaisuus, jos pidetään liian tiukasti kiinni lain kirjaimesta. Legalismia tuetaan esimies- ja poliisijohtotasolta erityisesti silloin, kun puolustetaan alempia esimiestasoja tai kenttäpoliiseja ja samalla koko poliisikunnan mainetta argumentoiden, että poliisi on sekä toiminut että ja toimii aina oikein, kunhan vain lainkirjainta noudatetaan. Positiivisena puolena legalismi näkyy huomiota herättävän vähäisinä korruptioepäilyinä ja virkarikkeinä. Ylikorostettuna legalismi johtaa kuitenkin Koranderin (2004, 19) mukaan jäykkyyteen, ristiriitatilanteiden ratkaisukyvyttömyyteen, tilannetajun puutteeseen, oikeudenmukaisuuden polkemiseen lain kirjaimella, ja toisaalta alikorostettuna ”hällä väliä” –ajatteluun, sooloiluun sekä myös korruption mahdolliseen lisääntymiseen.

#### **4.5 Teoriaviitekehyksen yhteenveto**

Laatu on monitahoinen käsite, ja se koostuu useista elementeistä, jotka painottuvat eri tavoin tarkastelijasta ja näkökulmista riippuen. Laatu on lähtökohdiltaan yrityksen kykyä tyydyttää asiakas ja hänen tarpeensa, ja asiakastyytyväisyyden voidaan sanoa olevan organisaation olemassaolon perusta. Laatutekijöitä voidaan käyttää arviointiperusteena toiminnan onnistuneisuuden tarkastelussa. Toiminnan laadulla tarkoitetaan esimerkiksi prosessien kykyä saavuttaa laatu eri näkökulmista.

Asiakasvalitusten käsittely on merkittävä ja herkkä osa asiakassuhteen hallintaa ja se on nähtävä omana prosessinaan, jolle voidaan asettaa omat mittarit ja tavoitteet. Tyytymätön asiakas kertoo huonosta palvelusta monelle, kun taas tyytyväinen asiakas pitää asian omana tietonaan. Asiakasvalitusten hyvä hallinta voi olla mahdollisuus asiakassuhteen kehittämiseksi. Asiakasvalituksilla on sekä yksityisellä että julkisella sektorilla samanlaisia piirteitä. Organisaation tulisi hankkia tietoa asiakkaan kokemuksista ja ottaa niistä opiksi.

Oppiva organisaatio edistää jokaisen organisaation jäsenen oppimista sekä kehittää ja muuttaa itseään. Keskeisiä asioita ovat asiakaslähtöisyys, prosessien ja henkilöstön kehittäminen sekä toiminnan jatkuva parantaminen. Tärkeää oppimisessa on myös se, että organisaatio uskalttaa

kyseenalaistaa oman toimintansa ja tapansa. Tieto luodaan organisaation, ei vain yksilön tarpeita varten. Yksi oppivan organisaation osatekijöistä on tiedottaminen.

Poliisikulttuurilliset tekijät ilmenevät poliisin ammatillisessa työskentelytavoissa sekä niissä ilmenevissä arvoissa ja asenteissa. Tämä on varsin monimuotoinen ilmiö. Vaikka poliisikulttuuri vaihtelee muun muassa paikasta ja ryhmästä riippuen, jokaisella kulttuurilla on yhdistäviä ominaisuuksia tai piirteitä. Poliisin keskinäinen solidaarisuus voi johtaa siihen, että poliisit saattavat katsoa sormiensa läpi kollegoidensa virheitä. Liiallinen legalistisuus taas voi johtaa siihen, että pidetään liian tiukasti kiinni lain kirjaimesta, mikä taas johtaa epäoikeudenmukaisuuteen.

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 5.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuksen raja

Itselleni, kuten varmasti monelle muullekin, tutkimuksen raja on yksi kriittisimmistä kohdista tutkimusta tehdessä. Pelkoa tutkimuksen jäämisestä liian suppeaksi ei varsinaisesti ole. Pelkoa on lähinnä siitä, että tutkimuksesta tulee liian laaja. Tuomi ja Sarajärvi (2006, 94) katsovat, että kaikkia maailman asioita ei voida tutkia yhden tutkimuksen puitteissa. Tämä lienee totta. Heidän mukaansa on valittava jokin tarkkaan rajattu, kapea ilmiö, mutta siitä on tutkimuksessa kerrottava kaikki, mitä siitä saa irti ja on jätettävä pois kaikki se materiaali, joka ei tutkimuksen kannalta ole relevanttia. Kari Kiviniemen (Aaltola & Valli 2010, 73) mukaan keskeistä on löytää tutkimuksen kuluessa ne johtavat ideat, joihin nojaten tutkimuksellisia ratkaisuja tehdään. Hänen mukaansa tutkimuksen rajauksessa on kyse mielekkään ja selkeästi rajatun ongelmanasettelun löytämisestä.

Pohtiessani tämän tutkimuksen rajausta törmäsin hyvin nopeasti laillisuusvalvonnan aihepiiriin laajuuteen. Sen laajassa merkityksessä on kyse sekä poliisin ulkoisesta että sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja useista eri toimijoista. Ensimmäiseksi oli siis valittava, keskitynkö tutkimaan poliisin sisäistä valvontaa vai poliisiin kohdistuvaa ulkoista valvontaa. Päädyin lopulta keskittymään poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan lähinnä siitä syystä, että Tampereen yliopiston turvallisuushallinnon maisteriohjelman Pro gradu -tutkielmien tulisi jollain tavalla liittyä poliisiorganisaatioon, ja niiden tulisi myös tukea poliisihallinnon kehittämistä.

Tutkimuksen rajausta selkeytti, mutta samalla myös vaikeutti ainakin hetkeksi se, että tutkimuksen tuli olla hallintotieteellinen. Aihepiiriä on jonkin verran tutkittu, mutta lähinnä oikeustieteellisestä näkökulmasta, joten oli mahdollista tarkastella aihetta hallintotieteellisestä näkökulmasta. Hallintokanteluprosessin valitseminen tutkimuskohteeksi oli mielestäni luontevaa, koska se on yksi eniten työaikaa vievistä laillisuusvalvontamuodoista. Hallintokanteluprosessia sellaisenaan ei kuitenkaan voida pitää rajattuna ja tarkkana aiheena. Hallintokanteluprosessista löytyy paljon erilaisia elementtejä, joita voisi käsitellä erillisissä tutkimuksissa. Tässä tutkimuksessa ei voida käsitellä kaikkia hallintokanteluun liittyviä asioita, joskin se antaa varsin kattavan yleiskuvan hallintokantelumenettelystä ilmiönä.

Kuviossa 3 ilmenee tämän tutkimuksen tutkimusasetelma, johon olen sisällyttänyt tutkimuksen kohde, tutkittava ominaisuus (Luoma 2001, 73) sekä sen, mikä on tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja näkökulma.



Kuvio 3 Tutkimusasetelma

Koska hallintokantelumenettelyä voidaan pitää varsin laajana aiheena, tutkimusasetelman kuvaamisen tarkoituksena on pitää tutkija fokusoituneena koko tutkimusprosessin ajan, jotta tarkastelunäkökulma ei laajene liikaa.

## 5.2 Menetelmät ja tutkimuksen toteuttaminen

Tämä tutkimus on laadullinen sisällönanalyysiin perustuva teorialähtöinen tutkimus. Laadullisen tutkimusmenetelmän valinta johtui siitä, että menetelmässä ei pyritä tilastollisiin analyysihin vaan pyritään esimerkiksi kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, kuten tässä tutkimuksessa poliisin hallintokantelumenettelyä, ymmärtämään jotain tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle (Tuomi & Sarajärvi, 87-88). Hirsjärven ym. (2009, 164) mukaan laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa. Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi sekä erilaisiin

dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisina, rinnakkain tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman ja myös tutkimusresurssien mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 73.)

On olemassa kaksi pääasiallista tapaa tehdä laadullista tutkimusta, eli ns. *aineisto-* ja *teorialähtöinen* tutkimustapa. Aineistolähtöinen tutkimus tarkoittaa teorian rakentamista empiirisestä aineistosta lähtien, ikään kuin alhaalta ylös. Siinä siis annetaan aineiston kertoa, mitä se pitää sisällään, ja muodostetaan teoria sen pohjalta (Metsämuuronen 2000, 24-25). Aineistolähtöinen analyysi on tarpeellista varsinkin silloin, kun tarvitaan perustietoa jonkin tietyn ilmiön olemuksesta (Eskola & Suoranta 2000, 19). Aineistolähtöisessä tutkimuksessa avainajatus on, että analyysiyksiköt eivät ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Aikaisimmilla havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla ei pitäisi olla mitään tekemistä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa, koska analyysin oletetaan olevan aineistolähtöistä. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 97.)

Koska tämän tutkimuksen tarkoitus ei ole luoda uutta teoriaa, olen valinnut teorialähtöisen lähestymistavan, joka on samalla myös väljempi. Teorialähtöistä analyysiiä pidetään perinteisenä analyysimallina. Se nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Tutkimuksessa kuvataan tämä malli ja sen perusteella määritellään muun muassa tutkimuksen kannalta kiinnostavat käsitteet. Toisin sanoen tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun teorian mukaisesti. Kyse on siitä, että aineiston analyysia ohjaa valmis, aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. Tämän tyyppisen analyysin taustalla on useimmiten aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 99.) Jari Eskolan mukaan teorialähtöisessä analyysissa lähdetään klassisen mallin mukaisesti teoriasta ja palataan siihen empiriassa käynnin jälkeen. Tutkijalla ei tässä analyysitavassa ole yhtä suurta teoriaa vaan useita pieniä teorioita. Tällöin tutkimus etenee aineisto- tai ilmiöpohjaisesti, ja erilaiset teorat ja käsitteet toimivat tulkintakehyksinä, eräänlaisina silmälaseina, joiden avulla tutkijan on mahdollista tulkita aineistoaan, ja sitä kautta tutkimaansa ilmiötä. Tutkija siis ottaa käyttöönsä uusia teorioita pitkin matkaa, eikä hän toimi pelkästään lähtökohdakseen valitsemansa teorian pohjalta. Jos tutkijan käsityksiin tai tutkittavaan ilmiöön ei sovi yksi suuri teoria eikä sopivaa malliakaan ei ole testattavaksi, voi olla hyvinkin hedelmällistä tulkita ilmiötä useasta eri näkökulmasta, tai jakaa tutkittava ilmiö useaan osaan ja tarkastella näitä erikseen. (Aaltola & Valli 2010, 183-184.) Teorialähtöisessä analyysissa ilmiöstä jo tiedetty sanelee, miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö käsitteenä määritellään (Tuomi & Sarajärvi 2006, 100-101).

Olen valinnut tutkimuksen analyysimuodoksi *sisällönanalyysin*, joka on perusmenetelmä kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysiä voi pitää paitsi yksittäisenä metodina myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Sen avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta. Sisällönanalyysin voidaan sanoa tarkoittavan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysiä väljänä teoreettisena viitekehyksenä. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 93.) Kari Kiviniemen mukaan aineiston analysoinnin lähtökohtana on kehittää käsitteellisesti mielekkäitä ydinteemoja kerätystä aineistosta. Käsitteellistys nousee Kiviniemen mukaan siis aineistosta. (Aaltola & Valli, 80.) Laadullisen aineiston analyysin tarkoitus on luoda aineistoon selkeyttä, ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Analyysillä pyritään tiivistämään aineistoa kadottamatta silti sen sisältämää informaatiota. Tulee päinvastoin pyrkiä informaatioarvon kasvattamiseen luomalla hajanaisesta aineistosta selkää ja mielekästä. (Eskola & Suoranta 2000, 137.) Analyysin avulla pyritään laatimaan sisältöluokkia, joko sanallisesti kuvaillen tai muuten sellaisessa muodossa, että niitä voidaan edelleen käsitellä. Sisällönanalyysin on oltava objektiivista, jokainen vaihe siinä tapahtuu pelkästään, jotta saadaan vastaus ennakolta asetettuihin tutkimuskysymyksiin. (Anttila 1998.)

Tämä tutkimus on toteutettu täysin teoriapohjaisesti. Tutkimusta suunnitellessani en halunnut ennakkoon rajata sitä aineistoa, jota tulen tutkimuksessani käyttämään. Olen myös ilman ennakkoasenteita antanut aineiston puhua puolestaan ja hankkinut tämän myötä lisää aineistoa sitä mukaa, kun uusia teorioita on tullut esiin tutkimusprosessin aikana. Tämä on myös tarkoittanut, että teoreettinen viitekehys on elänyt tutkimusprosessin aikana. Empiirinen aineisto koostuu muun muassa erilaisista työryhmäraporteista, lainsäädännöstä, ohjeista ja määräyksistä, tutkimusartikkeleista, kirjallisuudesta sekä kansainvälisistä suosituksista. Suomesta ei ollut juurikaan saatavilla tutkimustietoa kanteluprosessista, eikä varsinkaan sellaista tutkimustietoa, joka käsittelee kantelijan näkökulmaa. Osa aineistosta on ollut suoraan hankittavissa sähköisesti internetin kautta, esimerkiksi erilaiset työryhmäraportit. Tutkimusartikkeleita etsiessäni olen hyödyntänyt muun muassa Google Scholar -hakujärjestelmää mutta läheskään kaikki artikkelit eivät tätä kautta olleet vapaasti saatavilla. Tampereen yliopiston Nelli-tietopalvelun kautta on ollut mahdollista hankkia useita tutkimusartikkeleita. Ne artikkelit, jotka eivät ole olleet saatavilla edellä mainittujen palvelujen kautta, olen tilannut Eduskunnan kirjaston kautta. Eduskunnan kirjasto on muutoinkin auttanut minua erittäin paljon muunkin aineiston hankinnassa. On esimerkiksi ollut kirjallisuutta, jota ei Suomesta ole ollut saatavilla, joten kirjasto on hankkinut tämän aineiston ulkomailta puolestani. Ilman Eduskunnan kirjaston apua tutkimuksen empiirinen aineisto olisi siis saattanut ollut paljon suppeampi. Varsin laajasta lähdeaineistosta huolimatta tutkimuksessani on



myös jossain määrin viittauksia toissijaisiin lähteisiin. Olen kaiken kaikkiaan pyrkinyt hankkimaan mahdollisimman laadukasta aineistoa. Tuomen ja Sarajärven (2006, 87-88) mukaan riippumatta siitä, miten tietoja haetaan, on laadullisessa tutkimuksessa tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mielellään mahdollisimman paljon tai että heillä on kokemusta asiasta. Tässä mielessä tiedonantajien valinnan ei tule olla satunnaista, vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa. Lisäksi teoreettisessa analyysissä korostuu aina, kuka on sanonut, mitä ja milloin on sanonut (Tuomi & Sarajärvi 2006, 21).

Olen poiminut aineistosta suoraan tutkimusraporttiin sellaista informaatiota lähdeviitteineen, jota tutkimusasetelman mukaisesti kuuluu tutkimuksessa käsitellä. Kriteerinä on toiminut tutkimusasetelman mukaisesti muun muassa asiakas- ja organisaationäkökulma, kuten esimerkiksi se, mitä asioita kantelijat pitivät tärkeänä kanteluprosessin aikana. Olen siirtänyt nämä tiedot tutkimusraporttiin jo siinä vaiheessa, kun en vielä tiennyt, miten tulen aineistoa luokittelemaan. Tutustuttuani Lecklinin (2006, 298-301) esittämään CSF-menetelmään, eli menetelmään kriittisten menestystekijöiden tunnistamiseksi totesin, että hänen esittämänsä menetelmärungon osat voisivat toimia tutkimuksen aineiston luokittelun apuna. CSF-menetelmä antaa apuvälineitä asioiden monipuoliseen arviointiin. Menetelmässä määritellään aluksi jonkun toiminnan tarkoitus ja sen tavoite. Toiminnan tarkoituksen selvittämisen jälkeen on tunnistettava toiminnon sisäiset ja ulkoiset vaikutustekijät. Tämän jälkeen valitaan tavoitteiden saavuttamisen ja onnistumisen kannalta keskeiset kriittiset menestystekijät. Menestystekijöiden lisäksi tarkastellaan prosesseja. Tutkimustani ei kuitenkaan ole toteutettu CSF-menetelmän vaatimalla tavalla, vaan lähinnä olen hyödyntänyt vain menetelmärungon osia aineiston luokittelussa. Luokittelullahan on tarkoitus tuoda järjestystä kaaokseen.

Käyttämäni luokitusrunkoa (kuvio 4, s. 42) voi pitää varsin väljänä, mutta tarkoitukseensa sopivana. Tässä tutkimuksessa en ole etsinyt aineistosta pieniä havaintoyksiköitä vaan lähinnä erilaisia teorioita tai tutkimustuloksia, joilla on yhteyksiä muun muassa hallintokanteluprosessin laadullisiin tekijöihin. Anttilan (1998) mukaan luokitusrunгон lähtökohdaksi voidaan ottaa tutkittavan aineiston tarjoamat mahdollisuudet (tutkijan esiymmärrys), aikaisemmin tehdyt tutkimukset ja niiden tulokset, asiantuntijoiden antamat viitteet, viitekehyksessä osoitetut lähtökohdat ja yhteydet, aikaisempi teoria asiasta tai näiden yhdistelmät. Tutkittava aineisto jaetaan tarkoituksenmukaisiin osiin, joita esimerkiksi kirjoitetuissa dokumenteissa voivat olla otsikot, pääkirjoitukset tai kokonainen kirja. Luokitusyksiköllä tarkoitetaan sitä havaintoyksikön osaa, joka luokituksessa kirjataan siihen sisältöluokkaan, johon viittaavan osion se sisältää.



Kuvio 4 Tutkimustulosten luokitusrunko

Tutkimusartikkeliin kerätty aineisto on luokitusrungon valmistuttua siirretty oikeisiin kohtiin omien otsikoidensa alla. Otsikointi vastaa analyysirungon osia. Ensin käsittelen hallintokantelumenettelyn tarkoitusta useista eri näkökulmista antaakseni kokonaisvaltaisemman kuvan tutkittavasta ilmiöstä. Määriteltäessä esimerkiksi kriittisiä menestystekijöitä on ylipäänsä tärkeää tietää, mikä on tutkittava ilmiö ja sen tarkoitus yhteiskunnassamme. Toiseksi määrittelen aineistosta hankittujen tietojen perusteella kantelunprosessiin liittyviä sisäisiä ja ulkoisia vaikutustekijöitä. Vaikutustekijöiden määrittelemisen tarkasti on kuitenkin varsin vaikeata tutkimuksen teoreettisuuden takia. Tarkempi määrittely vaatisi muun muassa poliisihallinnossa työskentelevien haastattelemista. Kolmanneksi luokittelen erikseen kansainväliset suositukset, jotta ne muodostaisivat oman selkeän luokkansa, eivätkä ne sotkeutuisi liikaa esimerkiksi Suomen lainsäädäntöön. Neljänneksi määrittelen poliisin hallintokanteluprosessin, siis kuvaan sitä, mistä hallintokanteluprosessi alkaa ja mihin se loppuu, ja mitä vaatimuksia sille asetetaan muun muassa lainsäädännössä ja poliisin ohjeistuksessa. Prosessin määrittelyssä olen käyttänyt hyödynni lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioiden työryhmän loppuraportin (SM 46/2007) esittämät näkemykset kanteluprosessin eri vaiheista. Tutkimuksen tarkoituksen huomioon ottaen ei ollut tarkoituksenmukaista kuvata hallintokanteluprosessia liian tarkasti<sup>10</sup>. Lopuksi olen määritellyt hallintokantelumenettelyn

<sup>10</sup> kanteluprosessiin voi liittyä organisaatiosta riippuen lukuisia eri osallistujia. Kts. tarkemmin luku 6.4.

kriittiset menestystekijät. Tässä analyysivaiheessa olen antanut teorian ja aineiston keskustella keskenään ja olen pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan käsittelemään kriittiset menestystekijät eri näkökulmista. Tutkimusraportin pohdinta –luvussa teen muun muassa yhteenvedon ja pohdin tutkimuksen onnistumista.

Vaikka tutkimus on lähtökohtaisesti laadullinen teorialähtöinen tutkimus, sitä voidaan osittain luonnehtia myös kuvailevaksi tai narratiiviseksi kirjallisuuskatsaukseksi, ilman tiukkoja ja tarkkoja sääntöjä. Tällaisessa tutkimuksessa tutkitaan jo tehtyä tutkimusta eli kootaan tutkimuksien tuloksia, jotka ovat perustana uusille tutkimustuloksille. Metodisesti kevyin kirjallisuuskatsauksen muoto on narratiivinen kirjallisuuskatsaus. Sen avulla pystytään antamaan laaja kuva käsiteltävästä aiheesta, tai kuvailemaan käsiteltävän aiheen historiaa ja kehityskulkua. Freeman (1984: 7, 10) toteaa, että narratiivisella otteella järjestetään ikään kuin ”tapahtumien maisemaa”, toisin sanoen epäyhtenäistä tietoa järjestetään jatkuvaksi tapahtumaksi. Tässä tehtävässä narratiivinen katsaus pyrkii lopputulokseen, joka on samalla helppolukuinen. (Salminen 2011, 6-7.)

### **5.3 Tutkimuksen luotettavuus**

Tuomen ja Sarajärven (2006, 21) mukaan teoreettisessa tutkimuksessa keskeinen uskottavuuskysymys kulminoituu siihen, miten argumentointi suoritetaan eli siihen, kuinka uskottavasti ja pätevästi tutkija käyttää lähdeaineistoa. Tällöin argumentoinnin näkökulmasta korostuvat siis lähteet. Lähteiden tulee heidän mukaansa olla aiheen kannalta keskeisiä ja lähdeviitteiden relevantteja. Hirsjärven ym. (2009, 232) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta. Tarkkuus koskee tutkimuksen kaikkia vaiheita. Aineiston tuottamisen olosuhteet pitäisi kertoa selvästi ja totuudenmukaisesti. Laadullisessa aineiston analyysissä on keskeistä luokittelujen tekeminen. Lukijalle olisi kerrottava luokittelun syntymisen alkujuuret ja luokittelujen perusteet.

Hirsjärven ym. (2009, 232) mukaan tutkijan edellytetään noudattavan työssään sekä menetelmällistä että kielellistä objektiivisuutta. Tulosten tulkinta vaatii tutkijalta kykyä punnita vastauksia, ja saattaa niitä myös teoreettiseen tarkastelun tasolle. Tässä pätee myös tarkkuuden vaatimus, eli pitäisi kertoa, millä perusteella tutkija esittää tulkintoja, ja mihin hän päätelmänsä perustaa. Erityisesti kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija joutuu jatkuvasti pohtimaan tekemiään ratkaisuja ja näin ottamaan yhtä aikaa kantaa sekä analyysin kattavuuteen että tekemänsä työn

luotettavuuteen (Eskola & Suoranta 2000, 208). On kuitenkin huomautettava, että johtopäätös on inhimillisen tuotteen tulos. Kiviniemi viittaa Paloseen (1988), joka on todennut, että tulkinta on kiistettävissä, ja jokaiselle tulkinnalle voidaan esittää myös vaihtoehtoja. (Aaltola & Valli, 83.) Lisäksi Raunion (1999, 331) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tutkija ymmärretään luontevaksi osaksi tutkittavaa todellisuutta, joten tutkimuksessa ei voida tavoitella täydellistä puolueettomuutta.

Miten voidaan sitten arvioida tutkimuksen luotettavuutta? Hirsjärven ym. (2009, 231) mukaan tutkimuksen luotettavuus voidaan todentaa esimerkiksi siten, että kaksi arvioijaa päätyy saman tulokseen. Tällöin tulosta voidaan pitää luotettavana. Pätevyys tarkoittaa Hirsjärven ym. mukaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata.

Pääasiassa ulkomaisen aineiston käyttö tutkimuksessani vaatii tutkimuksen luotettavuuden kannalta lyhyen perustelun. Ensinäkin Korander (2004, 7) on todennut, että poliisin funktio ja organisaatio ovat eri maissa varsin samantapaisia. Joissain tutkimuksissa on havaittu jopa universaaleiksi todettuja ominaisuuksia. Kuten aikaisemmin myös tuli ilmi, niin Stone ja Ward (2000, 44) ovat todenneet, että kokemukset poliisin valitusten (kanteluiden) tutkintajärjestelmistä jossain maissa voivat olla hyödynnettävissä muuallakin. Tämän he osoittivat myös käytännön esimerkein. Vaikkakin lait, poliittinen ilmapiiri ja yksilöt ovat erilaisia eri maissa, eri maiden tutkintajärjestelyistä ja tutkimustiedoista voi siis oppia jotain. Yritysten ja julkisten organisaatioiden valitus- ja kantelujärjestelmissä on myös tiettyjä universaaleja piirteitä, lähinnä niiden tarkoituksen ja funktion näkökulmasta, eikä poliisin kantelumenettely pääosin eroa kansalaisten tekemistä muista kanteluista julkisesta hallinnosta (Maguire & Corbett 1991, 10; Seneviratne 2004, 330). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkia asioita voisi suoraan verrata Suomen olosuhteisiin. Vaikkakin eri maiden tutkintajärjestelyissä on eroja, kanteluiden tutkinta suoritetaan tutkimuksen aikana saamani käsityksen mukaan varsin samalla tavalla<sup>11</sup>. Tutkimuksen tarkoitus ole kuitenkin olla eri maiden menetelmiä vertaileva. Kuten jokaisessa tutkimuksessa, tulosten tulkinta vaatii aina argumentointia, ja viimeistään silloin, jos ulkomailta saatuja tuloksia halutaan soveltaa Suomen olosuhteisiin.

Lopuksi voidaan todeta, että tutkimuksen pyrkimys on päästä mahdollisimman lähellä totuutta (Metsämuuronen 2000, 7). Täydellisen totuuden esille tuominen on kuitenkin lähes mahdotonta. Tässä voidaan viitata Tuomeen ja Sarajärveen (2006, 19) joiden mukaan *havaintojen teoriapitoisuudella* tarkoitetaan sitä, että se, millainen yksilön käsitys ilmiöstä on, millaisia

---

<sup>11</sup> vrt. rikostutkintaan, joka on varsin universaalia ja sisältää esimerkiksi kuulusteluja ja kotietsintöjä, vaikkakin lainsäädäntö vaihtelee maittain.

merkityksiä tutkittavalle ilmiölle annetaan tai millaisia välineitä tutkimuksessa käytetään, vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Toisin sanoen tutkimustulokset eivät ole käytetystä havaintomenetelmästä tai käyttäjästä irrallisia. Ei siis ole olemassa puhdasta objektiivista tietoa, vaan kaikki tieto on siinä mielessä subjektiivista, että tutkija päättää tutkimusasetelmam oman ymmärryksensä varassa. Tässä mielessä laadullisen tutkimuksen perustelut korostavat teoriapitoisuutta kaiken tutkimuksen lähtökohtana. (Tuomi & Sarajärvi, 19.) Lisäksi pelkät tutkijan havainnot ja kokemukset saattavat olla petollinen tiedon perusta ilman varmennusta ja perusteluja. Arkiajattelu voi olla löysää ja kuritonta, mikä johtaa kritiikittömiin päätelmiin. (Hirsjärvi ym. 2009, 19.)

## 6 HALLINTOKANTELUMENETTELY

### 6.1 Hallintokantelumenettelyn tarkoituksen määrittely

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin hallintokantelumenettelyn tarkoitusta eri näkökulmista. Hallintokantelumenettelyn määrittely on tärkeää, koska sen kautta ymmärretään paremmin myös sille asetettavat laadulliset vaatimukset ja kriittiset menestystekijät.

*Oikeudellisesta näkökulmasta* hallintokantelumenettelyssä on kyse yhdestä kansalaisten oikeussuojakeinosta. Suomi on vuonna 1976 ratifioinut (A 23.6.1976/8<sup>12</sup>) Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen. Yleissopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Jokainen sopimusvaltio sitoutuu myös varmistamaan, että se, joka turvautuu sellaiseen oikeuskeinoon, saa oikeutensa ratkaistuksi toimivaltaisen oikeudellisen, hallinnollisen tai lakiasäättävän viranomaisen tai muun valtion oikeusjärjestyksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (valtiosopimus 63/199) artikla 13 turvaa kansalaisten oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon samalla tavalla kuin YK:n yleissopimus. Oikeussuojakeinosta on myös säädetty Suomen perustuslain (L 11.6.1999/731) 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

*Kansalaisnäkökulmasta* tarkasteltuna laillisuusvalvonnan, johon hallintokantelumenettely kuuluu, katsotaan samalla tavalla olevan yksilöiden oikeusturvan elementti (SMDnro/2011/700, 3). Ottaen huomioon poliisin toimivallan puuttua vahvasti kansalaisten perusoikeuksiin sekä poliisin laajan harkintavallan, vallan väärinkäyttö voi olla uhka yksittäisen (miksei laajemminkin) kansalaisen perustuslaillisille oikeuksille ja vapauksille. Tästä syystä kantelumenettelyllä on poliisissa laajempi ulottuvuus. (Seneviratne 2004, 330; Maquire & Corbett 1991, 10-11.) Seneviratnen (2004, 332)

---

<sup>12</sup> Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta

mukaan kantelumenettely on tärkeä osa demokraattista poliisitoimintaa. Myös sellaisina aikoina, jolloin poliisitoimintaan liittyvät kysymykset herättävät vähäistä julkista huomiota, kanteluiden tutkintaa tulee pitää itsessään tärkeänä velvollisuutena. Varsinkin aikoina, jolloin poliisin toiminnan uskottavuus ja jopa legitimitettiä kyseenalaistaan, tehokas kantelujärjestelmä nousee pintaan elintärkeänä kysymyksenä. (Maguire & Corbett, 1991.) Kantelumenettelyn tarkoituksena on ennaltaehkäistä rankaisemattomuutta ja koskemattomuutta (impunity) ja palauttaa, tai edes edesauttaa palauttamaan kansalaisen luottamus poliisiin (UNODC 2011, 36). Greene taas (2007, 748) näkee, että laillisuusvalvonnalla on kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin sen tulee varmistaa, että lakia sovelletaan kaikille kansalaisille tasapuolisesti, ja toiseksi, sen tulee vahvistaa kansalaisten sitoutumista oikeusvaltioon periaatteisiin. Greene muun muassa toteaa, että mikäli lakia ei sovelleta kaikille tasapuolisesti, kansalaisten sitoutuminen oikeusvaltion periaatteisiin voi heikentyä. Lisäksi laillisuusvalvonnan tarkoitus on ennalta estää se, että kansalaisia kohdellaan poliisitoiminnassa kaltoin (CommDH(2009)4).

Yksittäisen *kantelijan näkökulmasta* kantelussa on kyse ikään kuin ratkaisemattomasta ongelmasta, johon kantelija toivoo jonkinlaista oikaisua ja/tai hyvitystä (Seneviratne 2004, 330). Yksittäisessä kanteluasiassa on samalla usein kyse siitä, miten ihmisten oikeudet toteutuvat käytännössä. Hallintokanteluiden kautta tapahtuva laillisuusvalvonta on oikeusturvaa täydentävää jälkikäteisvalvontaa. (SM 40/2007, 4.)

*Poliisiorganisaation näkökulmasta* katsottuna kantelujärjestelmällä on useita eri tehtäviä, kuten poliisin sisäisen kurin ylläpitäminen muun muassa seuraamuksilla ja yleisellä pelotevaikutuksella sekä toimiminen poliisilaitoksen johdon palautekanavana (Maguire & Corbett 1991, 182; kts. myös Seneviratne 2004, 332). Kantelujärjestelmä on siis tiedon lähde, ja se antaa poliisille mahdollisuuden oikaista virheitään. Sen pitäisi auttaa poliisia toteuttamaan muutoksia käytännössä (Corbett 1991, 48). Kantelumenettelyn tarkoituksena ei ole kuitenkaan ainoastaan rikkomusten tunnistaminen ja syyllisten löytäminen, vaan sen tarkoituksena on myös etsiä syitä rikkomuksille ja ennaltaehkäistä niiden uusiutumista. Tämä voi tarkoittaa lakien, säädösten, määräysten ja ohjeiden uudelleenarviointia ja koulutuksen parantamista. (UNODC 2011, 45.)

Myös Jonkan (2004, 46) mukaan laillisuusvalvonnalla voidaan poliisitoiminnan kannalta nähdä useita tehtäviä. Ensinnäkin se paljastaa ja saattaa asianmukaiseen tutkintaan lainvastaista menettelyä sekä väärinkäyttäjät vastuuseen. Toiseksi laillisuusvalvonta, varsinkin jos on tehokasta, toimii ennalta ehkäisevästi. Kolmanneksi laillisuusvalvonta voidaan nähdä osana laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä. Neljänneksi hän toteaa, että uskottava valvonta on tärkeää virkatoimintaa

kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi hänen mielestään olla aidosti luottamusta herättävää. Tässä mielessä hän katsoo, että laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa (Jonkka 2004, 47).

Poliisin laillisuusvalvonnan tarkoituksena on myös edistää poliisiorganisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua sekä samalla vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen. Laillisuusvalvonta auttaa osaltaan ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja. (POHA 2020/2012/318, 1.)

Poliisiorganisaation näkökulmasta katsottuna valvontatoimi on samalla myös osa sen johtamistoimintaa. Sisäinen laillisuusvalvonta on kiinteä osa käytännön esimiestyötä. Laillisuusvalvonta on myös viranomaistoiminnan kehittämiskeino, jolloin sillä on toiminnan oikeudellista laatua parantava vaikutus. Laillisuusvalvonnan kautta poliisi saa omasta toiminnastaan arvokasta tietoa, joka on hyödynnettävissä koulutuksessa, toiminnan kehittämisessä ja ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa. (SMDnro/2011/700, 3.) Kantelut saattavat antaa myös pohjatietoa sekä laajempaa viranomaislähtöistä valvontaa varten että valvonnan suuntaamiseksi, mutta pyrittäessä tehokkaaseen ennaltaehkäisevään ja kokonaisvaltaiseen valvontaan tulisi kanteluiden käsittelyn olla vain yksi osa sitä valvontatehtävää, joka valvoville viranomaisille on säädetty. (HE 50/2013 vp, 11.)

*Kantelun kohteen näkökulmasta*, kuten myös organisaationkin näkökulmasta, kantelumenettelyllä tulee olla jonkinlainen korjaava tai toimintaa parantava vaikutus. Tämä voi tarkoittaa sitä, että lakia tai velvollisuuksiaan rikkonut poliisimies saatetaan ensin vastuuseen teoistaan, mutta samalla rohkaistaan häntä korjaamaan toimintaansa (Seneviratne 2004, 333). Lisäksi kantelun kohteena olevan virkamiehen kannalta kanteluratkaisussa kannanottoa siitä, ettei hänen menettelynsä ollut moitittava, on vastaavasti osa virkamiehen oikeussuojaa (HE 50/2013, vp., 11). Vakavissa tapauksissa kantelujärjestelmä voi olla sidoksissa erilaisiin kurinpitojärjestelmiin, mikä vaihtelee maittain. Suomessa kantelu voi vakavissa tapauksissa toimia sekä virkamies- että rikosoikeudellisen menettelyn alullepanijana (SM:n julkaisu 11/2009).

## **6.2 Sisäiset ja ulkoiset vaikutustekijät**

Kaikkien sisäisten ja ulkoisten vaikutustekijöiden määrittelemisen ilman kanteluiden parissa työskentelevien poliisiorganisaation edustajien haastatteluja on vaikeata. Hallintokantelumenettelyn



joidenkin vaikutustekijöiden määrittelemisen ilman henkilöstön kuulemista on kuitenkin mahdollista.

*Lainsäädäntöä* voidaan pitää itsestään selvänä hallintokantelumenettelyn merkittävänä ulkoisena vaikutustekijänä. Lainsäädäntöön kuuluvat tässä mielessä lakien ja asetusten lisäksi myös niiden pohjalta laaditut poliisin ohjeet ja määräykset. Hallintokantelumenettelyn näkökulmasta keskeisin laki on hallintolaki (L 6.6.2003/434), joka määrittelee, miten hallintokantelu tehdään ja mitkä ovat sen käsittelyä koskevat keskeisimmät asiat. Lisäksi hallintolaissa on säädetty hallinnollisesta ohjauksesta eli siitä, mitä hallintokantelun johdosta voi seurata, kuten esimerkiksi huomion kiinnittäminen hyvään hallintotapaan, käsitys ja huomautus. Hallintolaissa on myös yleisiä hallintoasioita koskevia säännöksiä, joita tulee noudattaa hallintokantelumenettelyssä. Nämä koskevat muun muassa hallintoasian kirjallista ratkaisua sekä hallintoasioissa noudatettavia hyvän hallinnon periaatteita. Hallintolaki ohjaa siis hyvin pitkälti sitä menettelytapaa, jota poliisin ja muiden viranomaisten hallintokantelumenettelyssä noudatetaan<sup>13</sup>.

Muita hallintokantelumenettelyssä sovellettavia lakeja ovat muun muassa valtion virkamieslaki (L 19.8.1994/750) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (L 21.5.1999/621). Näiden lisäksi, kuten aikaisemmin tuli ilmi, Poliisihallituksella on omat ohjeistuksensa. Poliisihallituksen ohjeessa ”Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa” (POHA 2020/2012/318) on säädetty tarkemmin poliisihallinnon laillisuusvalvonnasta ja kanteluiden tutkimisesta. Poliisihallituksen määräyksessä ”Hallintokantelu-, kansalaiskirje- ja muiden vastaavien asioiden käsittelyn jakaantuminen poliisissa” (POHA 2020/2013/4388) on säädetty lähinnä kanteluasioiden kirjaamisesta, jakamisesta sekä tarkemmin Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden vastuunjaosta. Määrittäessäni luvussa 6.4 poliisin hallintokanteluprosessia ilmenee perusteellisemmin edellä mainittujen säädösten vaikutuksia hallintokanteluprosessiin.

Toinen hyvin erilainen ”näkymätön” ulkoinen vaikutustekijä, on *kansalaisten luottamus* poliisin hallintokantelumenettelyn *puolueettomuuteen* ja miksei myös yleinen luottamus poliisiin. Smithin (2001, 372) mukaan kansalaisten luottamus poliisiin on olennainen osa demokraattista poliisitoimintaa ja tyytyväisyys kanteluprosessiin on välttämätöntä, jos poliisi haluaa turvata ja säilyttää julkisen tukensa. Prenzler (2010, 4) taas toteaa, että kantelijan tyytymättömyys johtuu monesti siitä, ettei hän luota kantelumenettelyn puolueettomuuteen. Luottamuksen puute voi

---

<sup>13</sup> hallintolain säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä (hallintolain 4 §:n 2 momentti)

vaikuttaa siihen, miten kantelija kokee lopputuloksen, riippumatta siitä miten objektiivisesti asia on tutkittu. Puolueettomuuden merkitystä kriittisenä menestystekijänä käsittelen tarkemmin luvussa 7.1.

Myös *poliisikulttuuria* voidaan pitää merkittävänä vaikutustekijänä. Tässä suhteessa kysymys on sekä ulkoinen että sisäinen vaikutustekijä. Yhtäältä kysymys on siitä, millainen vaikutus poliisikulttuurilla on hallintokanteluasian esittelijän ja ratkaisijan objektiiviseen toimintaan (sisäinen vaikutustekijä). Hallintokanteluasian esittelijä ja ratkaisija ovat itse poliisimiehiä, he työskentelevät yleensä samassa poliisiyksikössä ja voivat olla (tai ovat olleet) kantelun kohteen läheinen työtoveri. Toisaalta kysymys on esimerkiksi siitä, kuinka luotettavia tietoja kanteluasian ratkaisemiseksi voidaan poliisikulttuuriset tekijät huomioon ottaen saada kantelun kohteena olevalta poliisimieheltä tai poliisimiehen kollegoilta. Lewisin (1999, 23) mukaan poliisin vahva ryhmäsolidaarisuus on osoittautunut kantelumenettelyssä Akilleen kantapääksi. Hän toteaa, että useat tutkimukset tukevat sitä näkemystä, että monet poliisimiehet ovat valmiita valehtelemaan suojellakseen työtovereitaan, jotka ovat kantelun kohteena. Poliisin väärinkäytösten torjumisen on todettu olevan vaikeata juuri sen takia, että ryhmäsolidaarisuus estää poliiseja todistamasta toisiaan vastaan (Seneviratne, 330; UNODC 2011, 75-76). Kuitenkin Suomessa virkamiehen virkavastuullaan antamiin lausumiin on yleensä liittynyt tietynlainen luotettavuusolettama. Poliisin lausumien oletetaan olevan totta, jollei toisin pystytä näyttämään toteen. (SM 19/2013, 66.)

### **6.3 Kansainväliset suositukset**

Kansainvälisten suositusten vaikutuksia poliisin hallintokanteluprosessiin ei tämän tutkimuksen puitteissa voida tarkemmin selvittää. Eri tahojen suositukset antavat kuitenkin varsin hyvän kuvan siitä, millaisia vaatimuksia voidaan asettaa laadukkaalle kantelumenettelylle. Huomattava kuitenkin on, että suositukset eivät lähtökohtaisesti ole maita juridisesti sitovia, lukuun ottamatta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen<sup>14</sup> (EIT) ratkaisukäytäntöä, joka koskee kaikkia Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltioita ja johon Suomi kuuluu. Suositukset ovat yleisesti katsottuna varsin yksityiskohtaisia, joten esitän tässä vain joitain poimintoja aineistosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään muodostanut viisi periaatetta poliisia koskevien kanteluiden (valitusten) tutkintaan. Nämä periaatteet on esitetty 12.3.2009 Euroopan

---

<sup>14</sup> EIT on Strasbourgissa toimiva ylikansallinen tuomioistuin, joka valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista.

neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Thomas Hammarbergin kannanotossa CommDH(2009)4. Ihmisoikeustuomioistuimen periaatteet perustuvat artiklaan 2 ja 3 Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (valtiosopimus 63/1999). Lähtökohtaisesti näitä viittä periaatetta tulee noudattaa tilanteissa, joissa tutkitaan kuoleman tai vakavan vamman aiheuttanutta tapahtumaa poliisitoiminnassa, mutta niitä voidaan myös soveltaa normaaliin kantelumenettelyyn.

Ensimmäinen EIT:n periaate on tutkinnan *riippumattomuus* (independence). Riippumattomuusperiaatteen mukaan tutkijoiden ja kantelun kohteen välillä ei saisi olla institutionaalista tai hierarkkista yhteyttä, vaan niiden välillä tulee vallita todellinen riippumattomuus. Toinen periaate on *riittävä ja asianmukainen* (adequacy) tutkinta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tutkinnan tulisi olla kykenevä keräämään todistusaineistoa, jotta voidaan päättää, onko poliisin menettely lainvastaista vai ei<sup>15</sup>. Lakia rikkonut tai virheellisesti menetellyt poliisi tulisi saattaa vastuuseen. Kolmanneksi periaatteeksi on muodostunut tutkinnan *joutuisuus* (promptness). Kanteluiden tutkinta tulee toteuttaa viipymättä ja joutuisasti, jotta kansalaisten luottamus oikeusvaltioon säilyy. Neljäs periaate on tutkinnan *läpinäkyvyys* (scrutiny). Kantelumenettelyn ja päätöksenteon tulee olla avointa, jotta voidaan saavuttaa vastuunalaisuutta (accountability). Viidenneksi periaatteeksi on muodostunut *kantelijan (uhrin) osallistuttaminen* (victim involvement). Kantelija tulee osallistuttaa prosessiin, ja hänellä tulee olla mahdollisuus puolustaa omia oikeuksiaan ja etujaan kanteluprosessin aikana.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kannanotto CommDH(2009)4 koskee poliisikanteluiden riippumatonta ja tehokasta tutkintaa. Asiantuntijana ja neuvonantajana Ihmisoikeusvaltuutetun kannanoton laadinnassa on ollut tohtori Graham Smith, joka toimii kansainvälisenä asiantuntijana ja on kirjoittanut lukuisia artikkeleita poliisin vastuunalaisuudesta. Edellä mainittujen EIT:n periaatteiden lisäksi Ihmisoikeusvaltuutetun kannanotossa on myös muita suosituksia, jotka liittyvät kantelumenettelyyn. Mainitsen tässä niistä muutamia.

Poliisin tulee ensinäkin olla vastuussa siitä, että kantelujärjestelmä on ”näkyvä” (visibility) ja helposti saatavilla (accessibility) (kohta 42). Tämä voi tarkoittaa muun muassa sitä, että tietoa/ohjeita kantelun tekemisestä on saatavilla poliisin erilaisissa julkaisuissa, poliisin tiloissa ja varsinkin poliisivankiloissa. Kaikille vapautetun vangeille tulee kannanoton mukaan antaa tieto mahdollisuudesta kannella poliisin menettelystä. (kohta 43.) Kantelu tulee voida tehdä joko henkilökohtaisesti, puhelimitse, faksilla, kirjeitse tai sähköpostitse (kohta 46). Poliisin

---

<sup>15</sup> Vrt. hallintoasian huolellisuusvelvoitteeseen luvussa 2.4, s. 11

asiakaspalvelussa työskenteleviä tulee kouluttaa, jotta heillä olisi edellytyksiä antaa perustietoa ja ohjausta kantelumenettelystä (kohta 47). Lisäksi kannanotossa todetaan, että jokaisesta kantelusta voidaan oppia jotain, myös silloin kun kantelu ei ole johtanut seuraamuksiin. Demokraattiseen ja vastuulliseen poliisitoimintaan kuuluu kannanoton mukaan se, että kantelujärjestelmästä tehdään sekä tilastollisia että empiirisiä tutkimuksia ja analyysyjä. (kohta 87.)

UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime) on YK:n alainen järjestö. Se on vuonna 2011 luonut käsikirjan (Handbook on police accountability, oversight and integrity), joka koskee muun muassa poliisia koskevien kanteluiden käsittelyä. Käsikirja toimii käytännöllisenä ohjeena, ja sen tarkoituksena on tukea eri maita oikeusvaltioperiaatteen toimeenpanemisessa, oikeusjärjestelmän uudistamisessa sekä tehokkaan laillisuusvalvontamekanismin luomisessa. Käsikirjan valmisteluun on osallistunut asiantuntijoita eri maiden poliisivoimista, itsenäisten laillisuusvalvontaviranomaisten edustajia, kansainvälisiä konsultteja sekä ihmisoikeusaktivisteja ja tutkijoita.

UNODC:in (2011, 33-35) suosituksiin kuuluu muun muassa se, että kantelu tulee voida tehdä suoraan poliisille, mutta myös ulkopuoliselle itsenäiselle valvontaelimelle. Kantelijalla tulee olla mahdollisuus valittaa poliisin kanteluratkaisusta, mikäli poliisi ei kantelun perusteella ole ryhtynyt toimenpiteisiin. Kantelun tekemisen tulee olla ilmaista, ja se tulisi voida tehdä missä tahansa poliisiasemalla, ja päivystävä poliisi olisi velvollinen ottamaan sen vastaan. Poliisi ei saisi millään tavalla pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kantelija jättäisi kantelunsa tekemättä. Kantelumenettelyn on muutoin oltava sellainen, että kantelut käsitellään asianmukaisesti ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

UNODC (2011, 45) suosittelee lisäksi, että kanteluiden tekemisen esteitä poistetaan ja pidetään huolta siitä, että kansalaiset sekä tietävät voivansa kannella poliisin toiminnasta että miten se tehdään. Tämän lisäksi poliisin tulee rekisteröidä jokainen kantelu. Kieltäytyminen vastaanottamasta kantelu tulisi säätää rangaistavaksi. Poliisiviranomaisen tulee kertoa poliiseille kantelumenettelystä, jotta he tietävät, miksi järjestelmä on olemassa. Kantelujärjestelmän tavoitteena ei UNODC:in mukaan ole pelkästään tunnistaa vääryydet ja syylliset, vaan on myös selvittää väärinkäytösten syyt niiden toistumisen estämiseksi. Kanteluita tutkimaan tulisi UNODC:in mukaan luoda erillinen yksikkö, jolla on korkea moraali, joka on koulutettu ja riittävästi resursoitu (46). Lisäksi hyvään käytäntöön kuuluu (katsotaan jopa pakolliseksi), että mikäli tarkoitus on palauttaa tai parantaa kansalaisten luottamus poliisiin, poliisin tulee tuoda julki tietoja

kanteluista, kuten esimerkiksi vastaanotettujen kanteluiden määrä, kanteluiden tyypit ja lopputulokset sekä myös se, kuinka monta poliisia on saanut moitteita toiminnastaan.

On myös syytä mainita, että EPAC, eli European Partners Against Corruption, on vuonna 2011 hyväksynyt erinäisiä poliisin laillisuusvalvontaan liittyviä periaatteita. EPAC on riippumaton, epävirallinen verkosto, joka tekee korruptionvastaista työtä. Se koostuu yli 60 viranomaisesta Euroopan neuvoston eri jäsenmaista. Suomea EPAC:issa edustaa Poliisihallitus<sup>16</sup>. EPAC:in periaatteita on tarkoitettu sovellettavan virastoissa, jotka suorittavat poliisin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. EPAC:in periaatteet perustuvat lähinnä edellä tässä luvussa mainittuihin EIT:n sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun vuonna 2009 julkaistussa kannanotossa esitettyihin ajatuksiin, joten tässä en niitä erikseen luettele.

## 6.4 Kanteluprosessin määrittely

Tässä luvussa kuvaan poliisiyksiköiden kanteluprosessia teoreettiselta pohjalta. Tästä syystä on tärkeää muistaa, että täydellistä tarkkuutta ei voida saavuttaa. On otettava huomioon, että Poliisihallituksen lisäksi Suomessa on yhteensä 11 poliisilaitosta, sekä useita valtakunnallisia yksiköitä, joissa hallintokanteluja käsitellään. Näissä poliisiyksiköissä hallintokanteluprosessi voi hieman vaihdella riippuen muun muassa siitä, millaisia resursseja (toteuttajia) yksiköllä on käytössään. Työssäni saamieni havaintojen perusteella menettelytavat hallintokanteluiden käsittelyssä ovat kuitenkin varsin vakiintuneita kaikissa poliisiyksiköissä ja Poliisihallituksessa, koska hallintokanteluja on tutkittu niissä jo vuosikymmeniä<sup>17</sup>. Lisäksi poliisin laillisuusvalvonnasta annettu ohjeistus ja lainsäädäntö koskevat luonnollisesti yhtä lailla kaikkia poliisiyksiköitä.

Ennen 1 syyskuuta 2014 ei ollut olemassa erityistä lainsäädäntöä liittyen hallintokanteluiden käsittelyyn. Yleisesti noudatettiin soveltuvien osin hallintolain säännöksiä ja Poliisihallituksen silloin voimassa olleita ohjeita ja määräyksiä. Rautiala (1984, 18) totesi, että säännösten puuttuessa jäi kanteluviranomaisen harkittavaksi, missä laajuudessa se kantelun tutkivat ja millaisia menettelytapoja noudattaa. Lainsäädännön puuttuminen ja osittainen epäselvyys johti käytännössä tarpeettoman joustamattomaan ja raskaaseen kantelukäsittelyyn (HE 50/2013 vp, 3). Hallintolakiin 1 syyskuuta 2014 voimaan tulleiden hallintokantelua koskevien säännösten tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin

---

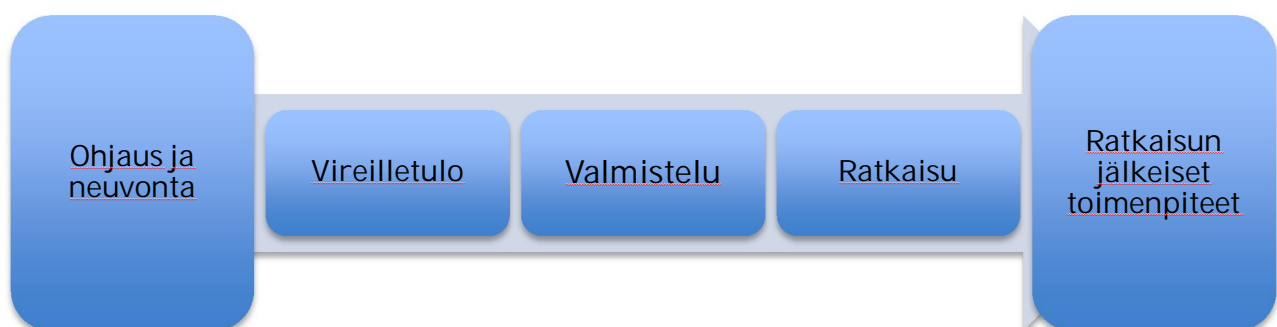
<sup>16</sup> [www.epac.at](http://www.epac.at)

<sup>17</sup> Ennen PORA II –uudistusta niitä on tutkittu muun muassa poliisin lääninjohdossa

vastaamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia (HE 50/2013 vp, 14). Hyvän hallinnon vaatimuksilla tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Näihin liittyvät läheisesti muun muassa 27 ja 28 §:n säännökset virkamiehen esteellisyydestä sekä 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä. (HE 50/2013 vp, 25).

Kanteluprosessin keskeisimmät toimijat ovat asian *esittelijä*, jonka tehtävänä on hankkia selvityksiä, tutkia kantelua ja esitellä ratkaisuehdotus kanteluasian *ratkaisijalle*. Ratkaisija on poliisiyksiköissä lähtökohtaisesti yksikön päällikkö tai hänen määräämänsä henkilö. Lisäksi prosessin toimijoina voivat olla poliisilaitoksista ja kantelutapauksesta riippuen myös poliisiyksikön kirjaamo ja sihteeri. Prosessiin kuuluvat myös kantelija, kantelun kohde ja lausunnon antaja, joka on yleensä kantelun kohteen lähin päällystöesimies.

Hallintokanteluprosessin kuvaaminen eri toteuttajien tarkkuudella ei ole tutkimusten lopputulosten kannalta tarkoituksenmukaista. Lääninhallituksen kantelu ja oikeusturva-asioiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmä (SM 40/2007, 21) on hallintokanteluiden menettelytapalinjauksessaan jakanut kantelumenettelyn rakenteellisesti viiteen osaan (kuvio 5): 1) ohjaus ja neuvonta; 2) vireilletulo; 3) valmistelu; 4) ratkaisu ja 5) ratkaisun jälkeiset toimenpiteet. Tämä rakenteellinen jako sopii viranomaisten toiminnan näkökulmasta hyvin prosessirungoksi tässä tutkimuksessa.



Kuvio 5 Hallintokanteluprosessi

Seuraavaksi kuvaan poliisin hallintokanteluprosessin eri vaiheet pääpiirteittäin, siten kun ne lainsäädännössä ja poliisin ohjeistuksessa ilmenevät. Samalla kuvaan myös kanteluprosessiin liittyviä vaatimuksia, nekin lainsäädäntöön pohjautuvia. On huomioitava, että hallintolain

noudattaminen tarkoittaa tässä mielessä samalla laadukasta toimintaa. Hallintolain 1 §:ssä todetaan, että lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

#### **6.4.1 Ohjaus ja neuvonta**

Poliisihallituksen ohjeistuksessa ei ole erityistä mainintaa hallintokanteluihin liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta. Tukea tälle voidaan kuitenkin hakea hallintolaista. Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnan tulee lain mukaan olla maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaisen viranomaisen puolelle.

Neuvonnan ja ohjauksen tulee koskea hallintokanteluasian kaikkia käsittelyvaiheita. Neuvonta voi koskea muun muassa sitä, mille viranomaiselle voi kannella ja miten. Kyse on siis lähinnä menettelytapaneuvonnasta. Kyse voi olla jossain määrin myös sisällöllisestä neuvonnasta, jossa kantelijalle voidaan selvittää esimerkiksi yleisiä ratkaisulinjauksia. Kannanottoa itse kantelun menestymismahdollisuuteen ei voida antaa, eikä neuvonta voi olla juridista asiamiestoimintaa tai konsultointia, koska tällainen neuvonta ei kuulu poliisin tehtäviin. (SM 40/2007, 36.)

#### **6.4.2 Vireilletulo**

Varsinainen työprosessi alkaa, kun kantelu saapuu poliisille, joko suoraan poliisiyksikölle tai Poliisihallitukselle. Vuoden 2014 alusta lähtien on ollut mahdollista käsitellä yhteisesti tiettyjä laillisuusvalvonnan asioita poliisihallinnon Aspo-tietojärjestelmässä<sup>18</sup>. Vielä vuonna 2008-2009 pidettiin kehittämiskohteena reaaliaikaista asiainhallintajärjestelmää, johon rekisteröitäisiin kaikki poliisihallintoon tulleet ja käsittelyssä olevat kantelut sekä niihin annetut vastaukset (SM:n julkaisuja 11/2009, 16). Nykyisin yhteisen asiainhallinnan myötä kanteluita ja kansalaiskirjeitä koskevat siirrot toteutetaan Aspossa. Vastaanottaessaan hallintokantelun poliisiyksikkö tai Poliisihallitus digitoi ja kirjaa saapuneet asiakirjat Aspoon. Mikäli Poliisihallitus vastaanottaa kantelun ensimmäisenä, Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa sen käsiteltäväksi sille poliisiyksikölle, jolle asia Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti kuuluu. Asiakirjoja ei siirretä vastaanottavaan poliisiyksikköön, jos digitoidun aineiston alkuperäisyys, eheys ja käytettävyys on

---

<sup>18</sup> Poliisin asiainhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmä

todennettu Aspossa. Jos asia lähetetään samanaikaisesti sekä poliisiyksikölle että Poliisihallitukselle, asia digitoidaan ja käsitellään ainoastaan poliisiyksikössä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että asia selvästi koskee poliisiyksikön ylintä johtoa tai se jonkin muun syyn perusteella selvästi kuuluu Poliisihallituksen käsiteltäväksi, asia kirjataan Poliisihallitukselle. (POHA 2020/2013/4388, 2.)

Vastaanottaessaan kantelun poliisiyksiköt tekevät selvityksen asian luonteesta ja ilmoittavat kantelijalle tarkoituksenmukaisella tavalla asian käsittelyyn ottamisesta. Samalla kantelijalle on ilmoitettava asiaa koskevista tiedusteluista vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot. Kanteluasia voidaan tässä vaiheessa siirtää, mikäli sen todetaan kuuluvan toiselle poliisiyksikölle. Samalla tulee myös arvioitavaksi, onko asia senlaatuinen, että se on syytä siirtää poliisirikostutkintaan. (POHA 2020/2013/4388, 3.)

### **6.4.3 Valmistelu**

Valmistelu voidaan jakaa menettelyllisesti kahteen osaan. Viranomaisen on ensin perehdyttävä kanteluun ja tehtävä siitä alustava oikeudellinen kokonaisarvio. Tämän jälkeen viranomaisen on ryhdyttävä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Viranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet vaihtelevat. Jotkin kanteluperusteista voivat edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. Toimenpiteiden valinnan yhteydessä asiaa tulisi tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. (HE 50/2013 vp, 24.) Jos hallintokantelusta tehtävän alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai sellaista velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi viranomaisen puuttumista asiaan, ei kantelun tule lähtökohtaisesti antaa aihetta enempään toimenpiteisiin. Tästä tulee hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaan viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. (HE 50/2013 vp, 25.)

Poliisin ohjeistuksessa todetaan, että kanteluasian esittelijä huolehtii tässä prosessin vaiheessa asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot, selvitykset ja lausunnot. Hankittavan selvityksen laajuus harkitaan tapauskohtaisesti. (POHA 2020/2013/318, 6.) Selvitysten hankkiminen voi ensisijaisesti tarkoittaa sitä, että hankitaan asiakirjoja muun muassa poliisiyksikön arkistoista, poliisiasia- ja tietojärjestelmästä tai muista



poliisin järjestelmistä. Mikäli nämä eivät ole riittäviä määrittelemään tapahtumien kulkua tai muutoin ratkaisuehdotuksen laatimiselle, voidaan kantelun kohteena olevalta poliisimieheltä pyytää selvitystä.

Kantelun välittömänä kohteena olevalle virkamiehellä on hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen (HE 50/2013 vp, 26). Virkamiehellä on velvollisuus antaa tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle virkamiehelle. Laillisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten tietojensaantioikeus perustuu virkamieslakiin<sup>19</sup>. Virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessa pysymisvelvollisuus, ja selvityksessä tulee tuoda esiin kaikki olennainen asiaan liittyvä. Hänellä ei kuitenkaan rikosoikeudellisten periaatteiden mukaan ole velvollisuutta todistaa itseään vastaan (itsekriminointisuoja). Hän voi tällöin kieltäytyä joltain osin antamasta selvitystä, mutta riippumatta tästä virkamiehen on annettava selvitys siltä osin, kun se on syytteen vaaraan joutumatta mahdollista. Tämä voisi koskea sekä lähinnä virkatoimen tapahtumankulkua yleensä että olosuhteita. (POHA 2020/2012/318, 7-8.) Kantelun kohteen suullinen kuuleminen on myös mahdollista. Lisäksi virkamiehen esimieheltä voidaan tarvittaessa pyytää lausuntoa. Lausunnossa esimiehen tulee erityisesti ottaa kantaa kantelussa esitettyihin, ja virkamiehen selvityksessä esille tulleisiin seikkoihin. Lausunnon tulee olla juridisesti perusteltu, ja siihen on liitettävä kanteluasiaa koskevat ja sitä selventävät tarpeelliset tiedot. (POHA 2020/2012/318, 6-7.)

Vaikka kantelija ei olisi kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, voi oikeusturvasyistä olla tarpeen, että hänelle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen. Kantelijan kuuleminen voi olla tarpeen muutoinkin asian selvittämiseksi. (HE 50/2013 vp, 26.) Poliisihallituksen ohjeessa todetaan vastaavasti, että kantelijalle on varattava *mahdollisuus* antaa hankitusta selvityksestä ja mahdollisesta esimiehen lausunnosta vastine, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. (POHA 2020/2012/318, 7.)

#### **6.4.4 Ratkaisu**

Kanteluun tulee antaa kirjallinen ja perusteltu ratkaisu. Ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain (434/2003) 7 ja 9 luvun säännöksiä. Ratkaisusta tulee selvästi ilmetä, onko kantelun

---

<sup>19</sup> Vastaavasti ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeus perustuu perustuslain 111 §:ään.

kohde toiminut asiassa lainvastaisesti tai muulla tavalla moitittavasti sekä mihin toimenpiteisiin kantelu on mahdollisesti antanut aihetta. Sovelletut säännökset on mainittava tarpeellisin osin. Mikäli asiassa on aihetta virkamiehen menettelyn arvostelemiseen, toimenpiteinä tulevat kysymykseen huomion kiinnittäminen ja huomautus. Ratkaisussa voidaan myös ilmaista käsitys poliisin paremmasta menettelystä. (POHA 2020/2012/318, 7.)

Yksinkertaisimmillaan hallintokantelusta annettava ratkaisu voi olla se, ettei kantelu anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Kuten edellä tuli ilmi, kantelu ei yleensä johda enempiin toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asiassa ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä. Lisäksi kantelu ei johda toimenpiteisiin silloin, kun kantelussa on kysymys jo aiemmin hallintokanteluna tutkitusta asiasta, eikä kantelussa ole esitetty mitään uutta asiaan vaikuttavaa. Näissä tapauksissa pidetään yleensä riittävänä, että viranomainen ilmoittaa kantelun tekijälle, ettei kantelun johdosta ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin. Hallintokantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin myöskään silloin, kun asia ei kuulu valvovan viranomaisen toimivaltaan, kantelu on vanhentunut, asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Tällaisen ratkaisun yhteydessä kantelijalle voi kuitenkin antaa tarvittaessa ohjausta tai neuvontaa varsinaisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä, jos ne ovat edelleen laillisesti kantelijan käytettävissä. (HE 50/2013 vp, 27.)

#### **6.4.5 Ratkaisun jälkeiset toimenpiteet**

Hallintokantelun ratkaisu annetaan tiedoksi sekä kantelijalle että kantelun kohteena olevalle virkamiehelle<sup>20</sup>. Laillisuusvalvonnan havaitsemiin tai muutoin havaittuihin laiminlyönteihin ja virheisiin tulee puuttua viipymättä. Kanteluratkaisussa ei päätetä sitovasti kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, joten annettavaan ratkaisuun ei voi hakea muutosta valittamalla, mikä on ilmoitettava kanteluratkaisussa. (POHA 2020/2013/318, 7.)

Poliisihallituksen ohjeen (POHA 2020/2013/4388, 4) mukaan poliisiyksiköt voivat harkintansa mukaan lähettää Aspo-tietojärjestelmän kautta Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualueelle tiedoksi tekemiään kanteluratkaisuja, mikäli asian luonne antaa siihen aihetta.

---

<sup>20</sup> Kantelun kohteena olevalle virkamiehelle annetaan päätös tiedoksi lähinnä vain silloin, kun hänet on kantelun johdosta kuultu

Poliisiyksiköiden tulee tammikuun loppuun mennessä raportoida Poliisihallitukselle yksikkönsä edellisenä vuonna suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Poliisihallitus vastaavasti antaa laillisuusvalvontakertomuksista kootun poliisihallintoa koskevan kertomuksen sisäasiainministeriölle. Raportin tulee sisältää tiedot vuoden aikana tutkittujen hallintokanteluiden lukumäärästä, vireillä olevien kanteluiden lukumäärästä, tutkittujen kanteluiden aiheista ja mihin toimenpiteisiin kantelut ovat johtaneet sekä niiden käsittelyajasta. (POHA 2020/2012/318, 11.)

Lisäksi sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi pitää yllä kokonaiskuvaa yksikkönsä laillisuusvalvonnan tilasta laajassa mielessä. Tähän kuuluu työryhmän arvion mukaan rikosasioiden, hallintokantelujen, kansalaiskirjeiden, vahingonkorvausten, virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden ja kurinpitomenettelyn (määräaikainen virantoimituksesta erottaminen) seuranta. (SM 19/2013, 102.)

## **7 KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT**

Olen tutkimusaineiston pohjalta valinnut viisi kriittistä menestystekijää, jotka kaikki vaikuttavat kantelumenettelyn laatuun ja sen lopputulokseen. Lecklinin (2006, 300) mukaan kriittisten menestystekijöiden lukumäärä tulee pitää kohtuullisena ja useimmiten niitä on selvästi alle 10. Nämä esittämäni kriittiset menestystekijät esiintyvät lyhyesti aikaisemmissa luvuissa, mutta tässä niitä käsitellään tarkemmin. Samalla pohdin aineistossa ja teoriaviitekehyksessä esitettyjä näkökulmia ja ongelmakohtia menestystekijöihin liittyen. Kriittisten menestystekijöiden valinta ei ole tässä tapahtunut sellaisen prosessin kautta, kuin mitä Lecklin (2006, 298-306) kirjassaan menestystekijöiden valinnan osalta on esittänyt, vaan kyse on tutkijan inhimillisen harkinnan tuloksesta. Valinnoissani olen kuitenkin ottanut huomioon teoriaviitekehysten sekä tutkimuksen tarkastelunäkökulman, eli sen, että tuloksia tarkastelen lähinnä kantelijan (asiakkaan) ja poliisiorganisaation näkökulmasta.

### **7.1 Tutkinnan riippumattomuus ja puolueettomuus**

Keskeisin asia, joka tutkimusaineistosta nousi esiin, oli keskustelu kantelututkinnan tai ylipäänsä laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta (mm. Stone & Ward, 2000; Maguire & Corbett 1991; Waters & Brown 2000; Smith 2009). Porter ja Prenzler (2012, 159) toteavat, että käydään jatkuvaa keskustelua siitä, kenen tulisi tutkia poliisiin kohdistuvia kanteluja, mikä olisi tutkijoiden kokemus ja asiantuntemus, ja miten riippumattomia heidän tulisi olla. Tämä keskustelu on syntynyt osittain käytännön kokemuksista. Pahimmillaan poliisin sisäisen tutkinnan on todettu tehdyn liian ystävällisellä, sympaattisella, poliisia puolustelevalle sekä osaamattomalla tavalla, niin että se on lähinnä tarjonnut korruptoituneille poliiseille suoranaista suojaa (Fitzgerald inquiry 1989, 289). Tämän takia ei ole yllättävää, että eri tahot asettavat keskeisimmäksi vaatimukseksi juuri tutkinnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että hallintolaissa (L 6.6.2003/434) säädetään hallinnon oikeusperiaatteista (6 §). Yksi näistä oikeusperiaatteista on, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Puolueettomuutta on pidettävä yhtenä tärkeimmistä laillisuusvalvonnalle asetettavista vaatimuksista (SM 19/2013, 52). Keskeisiä toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta ovat esteellisyysäännökset. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellisyysäännösten tarkoituksena on estää, että asiaa

viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi esimerkiksi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien, vakaumuksensa tai muiden omien intressien vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektiivinen puolueettomuus). Esteellisyysääntelyllä pyritään jo etukäteen rajoittamaan tällaisen epäilyn mahdollisuuksia, kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelijän ja asian tai asianosaisten välillä. (Mäenpää 2008, 134.)

Puolueettomuusvaatimus ja esteellisyysvaatimus koskevat myös hallintokanteluiden tutkintaa. Smithin (2001, 372) mukaan kansalaisten luottamus poliisiin on olennainen osa demokraattista poliisitoimintaa ja tyytyväisyys kanteluprosessiin on välttämätöntä, jos poliisi haluaa turvata ja säilyttää julkisen tukensa. Kantelijan tyytymättömyys johtuu monesti siitä, ettei hän luota kantelumenettelyn puolueettomuuteen (mm. Prenzler 2010, 4; Waters & Brown 2000, 617). Voidaan siis todeta, että kansalaisten luottamus poliisiin instituutiona ja poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan on myös laadullinen vaikutustekijä. Mikäli kantelijan luottamus kantelumenettelyn puolueettomuuteen on heikkoa, voi tämä vaikuttaa siihen, miten hän esimerkiksi ratkaisun kokee.

Tutkinnan puolueettomuuteen liittyy se, onko olemassa selkeä ulkoapäin havaittava institutionaalinen ero tutkinnan kohteena olevan ja tutkinnan suorittavien henkilöiden välillä, siis onko tutkinta riippumatonta. Tämä on Prenzlerin ja Ronkenin (2001, 168) mukaan tärkeää kansalaisten luottamuksen kannalta. Yleensä epäkohtana on pidetty juuri sitä, että poliisimiehiä vastaan tehtyjä kanteluja selvittelevät toiset poliisimiehet. UNODC (2001, 41) suosittaakin, että mikäli kanteluja ei ole mahdollista tutkia ulkopuolisella taholla, minivaatimuksena tulee olla, että kantelun tutkijat tulevat eri poliisiyksiköistä. Tällaista menettelyä sovelletaan Suomessa vain poliisirikostutkinnassa. UNODC:in mukaan tutkijat tulee olla myös korkeammassa asemassa kuin tutkimuksen kohteena oleva poliisi.

Lähtökohtana näyttää siis vahvasti olevan, että kanteluiden tutkinta tulisi järjestää riippumattomasti. Kaikki näkemykset eivät ole kuitenkaan yhtä ehdottomia. Greene (2007, 747) katsoo, että poliisin laillisuusvalvonta on liian tärkeä asia, jotta sen voisi jättää yksinomaan poliisin tehtäväksi. Useat näkemykset puoltavat sisäisen valvonnan tarkoituksenmukaisuutta. Riippumatta sisäisen valvontaan liittyvästä kritiikistä Stone ja Ward (2000, 27) katsovat, että vain poliisi itse pystyy parhaiten puuttumaan havaittuihin väärinkäytöksiin nopeasti. He katsovat, että poliisin tiukka sisäinen kuri on välttämätön vastuunalaisuusmekanismi (accountability). Myös UNODC:in (2011, 2) käsikirjassa

todetaan, että poliisit itse ovat avainasemassa vastuunalaisuuden edistämisessä. Vasta toisena tulevat itsenäiset ulkopuoliset laillisuusvalvontaelimet (independent police oversight bodies).

Ongelmana keskusteluissa tutkinnan riippumattomuudesta ja erilaisista vaihtoehdoista tutkinnan järjestämiselle on ollut se, ettei ensinnäkään ole katsottu poliisin voivan tutkia itseensä kohdistuvia kanteluja. Toisaalta kun on ehdotettu ulkopuolista valvontaa, kritiikki kohdistuu siihen, ettei poliisi katso ulkopuolisten tahojen omaavan sellaista tietoa ja taitoa, jotka tehtävä vaatii. Viitanen (2007, 364) puhuu *antinomiasta*<sup>21</sup>. Samalla kun katsotaan, että poliisi ei voi tutkia poliisia, todetaan myös, ettei kukaan muu kuin poliisi voi tutkia poliisia. Vaikka poliisimies, joka tutkii poliisiin kohdistuvaa kantelua, olisi täysin sitoutunut työhönsä, voi se fakta, että hän on poliisi, heikentää kansalaisten luottamusta hallintokanteluprosessiin (Stone & Ward 2000, 39; Porter & Prenzler, 158). Toisaalta mikäli kanteluiden tutkijoille poliisitoiminta on vierasta, voi tämä Stonen ja Wardin (2000, 38-39) mukaan heikentää itse tutkinnan laatua. He kysyvätkin, kumpi on tärkeämpää, tehokas tutkinta vai täysin ulkopuolinen tutkinta.

Kaikki eivät kuitenkaan samaa mieltä siitä, että vain poliisi pystyy tutkimaan itseensä kohdistuvia kanteluja. Prenzler ja Ronken (2001, 168) pitävät virheellisenä sellaista olettamusta, että tutkinta on asia, joka on ainutlaatuista vain poliiseille. He korostavat, että monet valtion virastot ja yksityiset yritykset palkkaavat tarkastajia ja tutkintahenkilöstöä, jotka tekevät organisaatiolle erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia. Vaikka nämä henkilöt voivat olla taustaltaan poliiseja, näin ei välttämättä aina ole. He toteavat, että tutkintatyö on yleinen taito, joka voidaan oppia ja kehittää monissa erilaisissa yhteyksissä.

Myös Suomessa on katsottu, että viranomaisen, kuten poliisin, tulee voida suorittaa omaa sisäistä laillisuusvalvontaansa. Lääninhallituksen kantelutyöryhmä (SM 40/2007, 5) näki jopa keskeisenä perusoikeuksien toteutumisen edistämisen keinona sen, että oikeusturvaa koskeviin odotuksiin vastataan ensisijaisesti siellä, missä palvelut tuotetaan ja missä palvelujen laatuun voidaan välittömimmin vaikuttaa. Perusoikeudet toteutuvat työryhmän mukaan varmimmin silloin, kun niiden toteutumisesta huolehtiminen on sisäistetty osaksi itse toimintaa ja palvelujen järjestämistä. Myös tuoreimmassa työryhmäraportissa, joka käsittelee poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa (SM 19/2013, 95) katsotaan, että poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi voida käsitellä esimerkiksi hallintokanteluja, kansalaiskirjeitä ja muutakin poliisia kohtaan esitettyä arvostelua, oli

---

<sup>21</sup> Looginen ristiriita tai paradoksi ([www.wikipedia.fi](http://www.wikipedia.fi))

niissä kysymys sitten poliisihallinnon sisällä ilmenneistä tai organisaation ulkopuolelta tulleista havainnoista. Työryhmän näkemyksen mukaan (s. 98) poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tulisi kuitenkin järjestää poliisiorganisaatiossakin mahdollisimman itsenäiseksi ja riippumattomaksi. Laillisuusvalvontatoiminnon tulisi työryhmän mukaan olla välittömästi poliisipäällikön alaisuudessa, jotta uskottavan sisäisen laillisuusvalvonnan piiriin saataisiin mahdollisimman suuri osa poliisiyksikön toiminnasta. Myös Poliisihallituksen laillisuusvalvontatoiminto tulisi organisoida välittömästi poliisiylijohdajan alaisuuteen.

Poliisiin kohdistuvien kanteluiden perusteellinen ja riippumaton tutkinta saattaa kuulostaa yksinkertaiselta. Voi silti osoittautua vaikeaksi saavuttaa perusteellista tutkintaa ja riippumattomuutta, varsinkin jos riippumattomuus tarkoittaa sitä, että kaikkien, joilla on poliisitausta tulisi pitää erillään hallintokanteluprosessista. Thomassen (2002, 202) toteaa, että ensinäkin varsin on vaikeata rekrytoida päteviä tutkijoita, joilla ei olisi minkäänlaista aikaisempaa kokemusta poliisityöstä. Toiseksi hänen mukaansa voidaan väittää, että sisäpiirinäkökulma on tärkeä, jotta ymmärretään poliisityön luonne. Hän katsoo tästä syystä, että jonkinasteinen poliisiosallistuminen on aina välttämätöntä.

## **7.2 Käsittelyn viivytyksettömyys**

Kantelumenettelyn viivytyksettömyys nousi esille tutkimusaineistosta myös kantelijan näkökulmasta keskeisenä laadullisena tekijänä. Eri tutkimuksissa on osoitettu kantelijoiden olevan tyytymättömiä kantelun tutkimisen kestoon (esim. Brown 1988, 166; Prenzler 2010, 15; Waters & Brown 2000, 631). Samoin kuin kantelijakin, eivät kantelun kohteena olevat poliisitkaan sietäneet viivästyksiä (Maguire & Corbett 1991, 185). Maguiren ja Corbettin (s. 88) tutkimuksessa todettiin, että korkein tyytyväisyys oli niillä vastaajilla, joiden kantelut oli ratkaistu epämuodollisesti ja siten myös nopeasti.

Suomen lainsäädännössä käsittelyn viivytyksettömyyttä on korostettu monessa kohdassa. Asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä on säädetty perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Asian käsittelyn viivytyksettömyys kuuluu myös virkamiehen virkavelvollisuuksiin valtion virkamieslain (L 19.8.1994/750) 14 §:n perusteella, ja lisäksi hallintoasian viivytyksettömyydestä on säädetty hallintolain (L 6.6.2003/434) 23 §:ssä.

Asian käsittelyn viivytyksettömyydellä voi olla vaikutusta myös kanteluratkaisujen vaikuttavuuteen. Jos kanteluiden ratkaisut viipyvät kovin kauan, voidaan pitää tilannetta kantelijan oikeusturvan kannalta arveluttavana. Päätösten viipyminen saattaa johtaa siihen, ettei oikeillakaan ratkaisuilla ole asianosaisille enää tosiasiallista merkitystä. Kantelun tulos saattaa myöhästyneen ratkaisun vuoksi osoittautua merkityksettömäksi kantelijalle, vaikka kantelu olisi ollut aiheellinen<sup>22</sup>. (Määttä & Keinänen 2007, 41.) Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä (HE 72/2002 vp, 75).

Kanteluasioiden tutkinnassa ei kuitenkaan ole aina mahdollista käsitellä asiaa kovinkaan nopealla aikataululla. Kanteluasia saattaa olla sen laatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaa pitkittyä, sitä ei voida pitää hallintolaissa tarkoitettuna aiheettomana viivästymisenä. (HE 50/2013 vp, 8.) Ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä on todettu, että kohtuullinen käsittelyaika voi vaihdella tapauskohtaisesti, ja käsittelyaikaan vaikuttavat myös asian erityislaatu, kuten asian vaikeus sekä sen käsittelyyn liittyvät erityiset selvitystarpeet. Käsittelyn viivytyksettömyyttä on katsottu voitavan arvioida myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla (apulaisoikeusasiamies 10.5.2012, Dnro 1587/4/11<sup>23</sup>; kts. myös HE 50/2013 vp, 8.) Ylimmät laillisuusvalvojat ovat lisäksi katsoneet ratkaisuissaan, että käsittelyn keston viipymistä ei voida perustella henkilöstövoimavarojen puutteella (HE 50/2013 vp, 8).

Uuden hallintolainsäädännön tarkoituksena on ollut keventää hallintokanteluiden käsittelyprosessia. Raskaan käsittelyprosessin on todettu johtavan ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen (HE 50/2013 vp, 13). Laillisuusvalvonnassa tulee siis harkita tapauskohtaisesti, paljonko selvityksiä ja lausuntoja kulloinkin tapauksen ratkaisemiseksi tarvitaan. Lecklinin (2006, 104) mukaan jos valituksen ratkaisuun osallistuu monta organisaatioporrasta, ja lisäksi pyydetään lausuntoja eri asiantuntijoilta, tulee prosessista kallis ja kankea. Myös asiakkaan tyytyväisyys itse valitusprosessiin jää Lecklinin mukaan tällöin vähäiseksi.

---

<sup>22</sup> englanniksi käytetään termiä ”justice delayed is justice denied”

<sup>23</sup> Ratkaisu luettavissa kokonaisuudessaan osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)



### 7.3 Asiakaslähtöisyys

Kun teoreettisessa viitekehyksessä käsiteltiin tuotteen tai palvelun laatua, nousivat keskeisimpinä asioina esiin *asiakastyytyväisyys* ja *asiakkaan tarpeiden tyydyttäminen*. (mm. Sarala & Sarala 1998, 42; Lecklin 2006, 18; Rope & Pöllänen 1998, 161). Asiakastyytyväisyyden saavuttaminen ei ole itsestäänselvyys, vaan se vaatii organisaatiolta määrätietoisuutta ja toiminnan laatua parantavia toimenpiteitä. Asiakkaan tarpeiden tyydyttäminen ei myöskään onnistu, mikäli asiakasta ei kuunnella, eikä hänen tarpeitaan oteta millään tavalla huomioon. Voidaan myös kysyä, miten ylipäänsä voidaan tietää asiakkaan kaikki tarpeet.

Kantelumenettelyn perimmäinen tarkoitus on Maguiren ja Corbettin (1991, 11-12) mukaan ollut tutkia ja määritellä, löytyykö riittävästi todistusaineistoa, jotta poliisin menettely voidaan todeta lainvastaiseksi tai virheelliseksi. Mikäli menettelyn todetaan olleen lainvastainen tai virheellinen, lähtökohtana on ollut, että menettelyyn syylistynyttä pitää jollain tavalla rangaista. Kantelujärjestelmä on siis lähtökohtaisesti ollut hyvin mekaaninen, eikä ensimmäisenä on ajateltu asiakaslähtöisyyttä. Asiakasnäkökulmaa on kuitenkin käsitelty useissa tutkimusartikkeleissa. On todettu, että asiakasnäkökulmaan on kantelumenettelyssä kiinnitetty liian vähän huomiota, ja poliisin tulisi paremmin pyrkiä ymmärtämään myös kantelijan näkemystä (mm. Corbett 1991, 56; Goldsmith 1996, 17). Yhden päämääristä tulee siis olla kantelijan tyydyttäminen (satisfaction), ainakin niin pitkälle kuin se on mahdollista (CAJ 1993, 54; kts. myös Waters & Brown 2000, 635; Maguire & Corbett 1991, 13).

Yksi syy miksi asiakas on saatettu unohtaa, voi liittyä Goldsmithin (1996, 2) havaintoon siitä, että kanteluiden tutkinnassa korostuu liiallinen muodollisuus ja legalistisuus. Hänen mukaansa kanteluiden tutkijoilta saattaa puuttua empatiaa, he ovat lähestymistavoissaan hyvin legalistisia ja saattavat suhtautua välinpitämättömästi kantelijan huolenaiheisiin. Goldsmithin mukaan usein halutaan nähdä asioita vain poliisin näkökulmasta. Empatian puute ja legalistisuus vaikuttaa Goldsmithin mukaan siihen, miten hienotunteisena kantelija kokee kanteluprosessin, mutta se vaikuttaa myös siihen, miten hän kokee itse lopputulokseen. Vaikka legalistisuudella on hyvät puolensa, kuten Korander totesi (2004, 19), sen ylikorostaminen johtaa muun muassa toiminnan jäykkyyteen, ratkaisukyvyttömyyteen ja oikeudenmukaisuuden polkemiseen lain kirjaimella. Kantelija voi tuskin tällaisessa ääritilanteessa olla kovinkaan tyytyväinen saamansa kohteluun, joten laatu kärsii.

Maquire ja Corbett (1991, 13) katsovat, että kantelujärjestelmän tarkoituksena tulisi olla kurin ja järjestyksen (discipline) ylläpitäminen poliisin sisällä, kantelijan tyydyttäminen (satisfaction of complainants), poliisiin kohdistuvan julkisen luottamuksen ylläpitäminen (maintenance of public confidence in the police) ja toimiminen palautekanavana (feedback from "customers" to police managers). Goldsmithin (1996, 17) mukaan on kuitenkin olemassa riski, että mikäli yhdistetään juuri kuri (discipline) ja asiakasnäkökulma (consumer) se voi johtaa roolisekavuuteen. Hän kuitenkin toteaa, että juuri asiakasnäkökulmaan on fokusoitu liian vähän.

Lähtökohdat eivät muutenkaan aina ole sellaiset, että kantelijan toivomukset voisi kaikilta osin ottaa huomioon. Kun kyse on poliisiin kohdistuvista kanteluista, ensimmäinen päämäärä ei voi olla kantelijan tyydyttäminen, koska poliisia vastaan kannellaan usein perusteettomasti (CAJ 1993, 54; kts. myös Waters & Brown 2000, 635). Asiaa ei siis ole täysin verrattavissa kaupallisten yrityksiin kohdistuviin valituksiin. Kanteluissa saatetaan esittää perusteettomia väitteitä tai kantelu ylipäänsä tehdään haitantekotarkoituksessa (mm. SM 40/2007, 17; Prenzler 2010, 2; UNODC 2011, 37). Osa kanteluista voidaan tehdä myös "taktisista syistä", esimerkiksi välttymästä itse joutumaan syytteeseen (Maquire & Corbett, 1991, 184). Eri tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että suurin osa kantelijoista kantelee vilpittömästi (Prenzler 2010, 2).

Kantelijan tyydyttäminen voi muutenkin osoittautua vaikeaksi tehtäväksi. Watersin ja Brownin (2001, 631) mukaan silloinkin, kun kantelun tutkija on ollut niin avulias ja asiakaslähtöinen kuin mahdollista, jos kantelija ei voi hyväksyä kanteluratkaisua, ei ole paljon toivoa siitä, että hän olisi tyytyväinen asiakas. Heidän mukaansa (2000, 629) kantelijan tyytyväisyyden kannalta on merkitystä myös sillä, mitä hän on pyrkinyt saavuttamaan kantelemalla.

Tässä yhteydessä on syytä myös viitata Luomaan (2001, 117-118), jonka mukaan voidaan esittää useita syitä sille, miksi poliisitoiminnan laatu näkemys ei voi perustua subjektiivisiin tekijöihin. Poliisitoiminnalle on Luoman mukaan ominaista se, että toiminta tapahtuu erilaisten intressitahojen vaikutuskentässä, ja että intressit voivat olla keskenään täysin vastakkaisia. Tämä on kokemukseni mukaan varsin yleistä juuri kanteluasioissa. Luoma toteaa, että toiminnan kontrolliluonne aiheuttaa sen, että konkreettisen asiakastahon tyytyväisyydelle ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä. Kaiken toiminnan lähtökohtana eivät hänen mukaansa ole konkreettisen asiakastahon tarpeet.

Luoma viittanee tässä yleisesti poliisitoimintaan, mutta yhtäläillä hänen näkemyksensä sopii hyvin myös kantelumenettelyyn. Kun ottaa huomioon muun muassa poliisin laajan harkintavallan

tehtäviensä hoitamisessa, laatonäkökulma ei ole yhtä selkeä kuin tilanteessa, jossa fyysisen tuotteen voidaan silmämääräisesti todeta olevan viallinen. Poliisin voidaan katsoa menetelleen täysin lainmukaisesti, kun taas asiakas näkee asian kokonaan päinvastoin. Tällaisissa tilanteissa on usein vaikeata tyydyttää kantelijaa. Kokemukseni mukaan tällaiset asiakkaat saattavat kannella lukuisia kertoja samasta asiasta.

Asia, joka myös liittyy kiinteästi asiakaslähtöiseen näkökulmaan, on asiakaskokemusten kerääminen. Prenzlerin ja Ronkenin (2001, 175) mukaan tehokas kanteluprosessi vaatii myös laadunvalvonnallisia toimenpiteitä, jotka voivat olla kantelijoille suunnattuja kyselytutkimuksia. Tärkeää on heidän mukaansa muun muassa säännöllisesti analysoida kanteluja. Kyselyissä taas tulisi esittää kantelijoille kysymyksiä muun muassa heidän kokemuksistaan kanteluprosessista, tutkijoiden asenteesta ja viestinnän riittävydestä. Prenzlerin ja Lewisin (2005, 78) mukaan kantelijoille tehty tyytyväisyystutkimus voisi myös koskea kantelun lopputulosta. Heidän mukaansa olisi myös hyvä sisällyttää tutkimukseen kantelun kohteena olleiden poliisien näkemykset. Poliisin tulee tuntea, että heitäkin kohdellaan kanteluprosessissa oikeudenmukaisesti. Kuitenkin tarvitaan kehittyneempiä toimenpiteitä sen arvioimiseksi, miten laillisuusvalvonnassa on ylipäänsä onnistuttu. Tämä vaatisi Prenzlerin ja Lewisin (2005, 82) mukaan säännöllisiä tutkimuksia, joissa kantelun osapuolia haastateltaisiin prosessin tehokkuuden, pelotevaikutuksen, oikeudenmukaisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden selvittämiseksi.

## 7.4 Ohjaus ja neuvonta

Ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden on tutkimuksissa todettu vaikuttavan kantelijan tyytyväisyyteen (Brown 1988, 162; Waters & Brown 2000, 627). Ylipäänsä asia on Watersin ja Brownin mukaan niin, että sillä, miten hyvin kantelija pidetään prosessin aikana informoituna on selvä merkitys kantelijan tyytyväisyyteen ja kokemaansa palvelun laatuun. Watersin ja Brownin (2000, 633) mukaan ei ole poissuljettua, että kantelija menettää luottamuksensa poliisin kantelemisen jälkeen, muun muassa puutteellisen tiedonkulun takia. Davidowin & Dacinin (1997, 453)<sup>24</sup> mukaan on tärkeätä, että asiakkaiden tietoisuutta valitusjärjestelmästä lisätään. Mikäli asiakkaat eivät saa riittävästi tietoa, he mitä todennäköisemmin katsovat valittamisen olevan liian vaikeata ja jättävät sen tekemättä. Valitusjärjestelmän tulee olla näkyvä ja helppo käyttää.

---

<sup>24</sup> tutkivat kaupallisten yritysten palautejärjestelmät

Smithin (2009, 252) mukaan on olemassa neljä asiaa, jotka vaikuttavat siihen, kanteleeko asiakas vai ei: 1) miten vakava valituksen aihe on; 2) kantelijan itseluottamus; 3) kantelijan luottamus kantelujärjestelmän tutkintaan ja 4) tuen ja avun saatavuus. Jos ajatellaan asiaa niin, että ilman kantelua poliisi menettää arvokasta tietoa toiminnastaan ja näin mahdollisuuden myös parantaa toimintansa laatua, voidaan ohjauksen ja neuvonnan väittää olevan tärkeä asia myös poliisiorganisaation näkökulmasta. Myöskään kantelijan itseluottamuksen puute ei saisi olla esteenä kantelun tekemiselle. Hyvä ohjaus ja neuvonta saattaa rohkaista kantelijaa ja auttaa samalla häntä keskittymään olennaiseen kantelussaan. Tämä vähentää samalla poliisin tarvetta pyytää kantelijalta myöhemmin tarkennuksia tai selvennyksiä kanteluun. Neuvonnan tulee myös sisältää tietoa kantelumenettelyn rajoista, eli esimerkiksi siitä, että kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityisiä syitä (hallintolain 53 b § 3 momentti) tai siitä, mitkä asiat eivät kuulu viranomaisen toimivaltaan.

Smithin mukaan (2009, 260) ohjaus ja neuvonta (support and assistance) kantelun tekemiselle voisi sisältää perustietoa siitä, mille viranomaiselle voi kannella ja miten, tietoa itse kanteluprosessista sekä apua kantelulomakkeen täyttämässä. Prenzler (2010, 16) taas korostaa, että ottaen huomioon kantelijoiden monesti korostavan, että he haluavat saada äänensä kuuluviin ja tunteensa huomioiduksi sekä saada selityksen tapahtuneelle, tulisi poliisin parantaa viestintäänsä, jotta kantelijan tyytyväisyys paranisi. Tämä tarkoittaa siis myös muuta viestintää prosessin aikana, ei pelkästään ohjausta ja neuvontaa ennen kantelun tekemistä. Maguiren ja Corbettin (1991, 185) tutkimuksen perusteella samoin poliisimiehet saattavat olla tyytymättömiä kanteluprosessin aikana saamansa informaatioon.

Voidaan lopuksi todeta, että nykyään on mahdollista antaa ohjausta ja neuvontaa monella eri tavalla. Esimerkiksi poliisin kotisivuilla on mahdollista antaa tietoa laajastikin, esimerkiksi kantelumenettelystä ja sen tarkoituksesta, miten kantelua tehdään ja mitkä asiat kantelijan tulisi kannellessaan ottaa huomioon. Ohjausta ja neuvontaa on myös annettava hallintolain mukaan asiakkaille heidän sitä erikseen pyytäessään.

## 7.5 Oppiminen

Kanteluista oppiminen ei ollut tutkimusaineistossa niinkään yleisesti esille ollut asia muihin aiheisiin verrattuna. Ehkä virheistä oppimista pidetään itsestään selvänä. Tästä huolimatta oppimista ei voida ohittaa tässäkään tutkimuksessa.

Tässä oppimisen viitekehyksessä käsittelen lähinnä kahta aihetta. Ensimmäinen on toimintatapojen kyseenalaistaminen, johon voi liittyä oppimista vaikeuttavina tekijöinä muun muassa poliisikulttuuri ja puolustelevalta organisaatiokäyttäytyminen. Toisena aiheena käsittelen sitä, miten kantelumenettelyssä saatua tietoa voidaan hyödyntää sekä oppimisen välineenä että toiminnan kehittämisessä.

Muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kannanotossa (CommDH(2009)4) ja UNODC:in käsikirjassa (2011, 44) on korostettu, että jokaisesta kantelusta voi oppia jotain, myös silloin, kun kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Kantelu pitää kaiken sen muun tarkoituksen ohella mieltää palautteeksi poliisin toiminnasta, ja sen tarkoituksena ei ole vain ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä, vaan myös viime kädessä parantaa poliisin toiminnan laatua. Kanteluprosessin aikana tehtävä toiminnan arviointi voi myötävaikuttaa esimerkiksi uuden ohjeistuksen ja toimintatapojen luomiseen poliisissa. Davidowin ja Dacinin (1997, 450) mukaan kun tyytymättömän asiakas jättää valittamatta, organisaatio menettää mahdollisuuden tunnistaa ja oikaista virheitään, jolloin sekä valittaja että organisaatio jäävät tyytymättömiksi. Siksi, paradoksaalista kyllä he katsovat, että organisaation kannalta parasta olisi, että se rohkaisisi ihmisiä valittamaan ja siten voisi paremmin reagoida mahdollisiin ongelmiin.

Yksi keskeisimmistä asioista oppimisen näkökulmasta kanteluprosessin aikana on se, onko poliisin laillisuusvalvonnassa riittävää rohkeutta kyseenalaistaa poliisin toimintatapoja ja rutiineja sekä virkamiesten menettelyä. Toiminnan kyseenalaistaminen on Ruohotien (1997, 43) ja Saraloiden (1998, 69) mukaan yksi oppivan organisaation edellytyksistä. Ruohotie toteaa, että tämä edellyttää organisaatiolta kulttuuria, jossa kyseenalaistajat koetaan voimavarana eikä jarruina. Poliisitoiminnan ja alaistensa menettelyn kyseenalaistaminen voi kohdata kuitenkin vastustusta, mikä johtuu poliisikulttuurissa piilevästä poliisin keskinäisestä solidaarisuudesta sekä yleisesti organisaatiossa ilmenevästä puolustelevalta organisaatiokäyttäytymisestä. Poliisikulttuuri voi vaihdella maittain, mutta myös poliisilaitosten ja eri ryhmien välillä. Yleistä on kuitenkin, että

halutaan puolustaa omaa ammattikuntaa ulkopuoliselta kritiikiltä (Stone & Ward 2000, 20). Liika kollegiaalisuus ja organisaation puolustaminen voi johtaa siihen, että laillisuusvalvonnassa työskentelevät saattavat katsoa kollegoidensa virheitä sormiensa lävitse. Poliisien tekemien virheiden piilottaminen tai vähätteleminen laillisuusvalvonnassa voi monella tapaa johtaa huonoon lopputulokseen. Mikäli väärinkäytöksiin ei puututa, rankaisemattomuus tai koskemattomuus voi pidemmän päälle johtaa poliisiyksikössä kulttuuriin, jossa poliisit kokevat olevansa koskemattomia (UNODC 2011, 33). Toisaalta se antaa myös kuvan siitä, ettei organisaatio ole halukas oppimaan mahdollisista virheistään. Laillisuusvalvonnan menettely tällaisissa tapauksissa saattaa kantelijan näkökulmasta taas olla sellaista, että hän menettää luottamuksensa poliisiin ja kantelumenettelyyn. Myös laadullisesta näkökulmasta tilanne on mitä pahin. Kun kantelun tutkinnassa on lähtökohtaisesti kyse kantelijan oikeussuojakeinosta sekä siitä, että hän odottaa ratkaisua ongelmaansa ja/tai hyvitystä, on hyvin kyseenalaista, mikäli havaittuihin ongelmiin tai toiminnan virheisiin ei puututa objektiivisesti. Jos poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa syntyy ajatus ”me vastaan muut” (kts. esim. Lewis 1999, 25), kantelijan näkökulma jää täysin huomaamatta, eikä toiminta ole enää puolueetonta. Tästä kärsii poliisihallinnon lisäksi sekä kantelija että viime kädessä koko yhteiskunta. On luonnollisesti paikallaan puolustaa poliiseja muun muassa silloin, kun he kohtaavat perättömiä syytöksiä. Toisaalta asioita tulisi kuitenkin tutkia objektiivisesti ja riittävästi, ja poliisin tulisi ryhtyä asianmukaisiin ja lainmukaisiin toimenpiteisiin havaittuaan virheitä.

Millä tavalla kanteluiden kautta saatua tietoa voidaan sitten hyödyntää toiminnan kehittämisessä. Lecklinin (2006, 235) mukaan asiakaslähtöisyys, prosessien ja henkilöstön kehittäminen ja toiminnan jatkuva parantaminen ovat oppivan organisaation keskeisiä asioita. On pidettävä selvänä, että toiminnan virheistä tulee ottaa opiksi. Porterin ja Prenzlerin (2012, 164) tutkimuksessa yksi haastateltavista oli todennut osuvasti ”The worst thing is when it all happens again”. Poliisihallinnolla, kuten ei muillakaan valtiollisilla organisaatioilla ole varaa toistaa virheitään, mikäli ne haluavat säilyttää kansalaisten luottamuksen.

Kanteluratkaisu tulee hallintolain vaatimusten mukaisesti antaa tiedoksi sekä kantelijalle että kantelun kohteelle. Tästä huolimatta on hyvä muistaa, ettei mahdollisista virheistä oppiminen ole vain kantelun kohteen asia. Luoman (2001, 37) mukaan oppiva organisaatio on organisaatio, joka edistää jokaisen sen jäsenen oppimista sekä kehittää ja muuttaa itseään. Tästä syystä ei riitä, että kantelun perusteella syntynyt tieto ja kanteluratkaisussa ilmenevät perustelut annetaan tiedoksi vain kantelun kohteena olevalle poliisimiehelle. Kaikki kanteluratkaisut, olivat ne sitten poliisihallinnon sisäisiä tai ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, ja joissa on todettu poliisin menetelleen

virheellisesti, olisi syytä ainakin keskeisimmiltä osin jakaa tiedoksi myös organisaation muille jäsenille. Päätöksistä tiedottamista voi joissain määrin rajoittaa ratkaisun julkisuus. Tämä ei käsitykseni mukaan kuitenkaan estä sitä, että ratkaisun oppimisen kannalta keskeisimmät osat kootaan yhteen ja jaetaan organisaation sisäisesti tiedoksi. Tällaisessa menettelyssä on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, onko kyse yksittäisestä vähäisestä asiasta vai onko asialla laajempi merkitys poliisiorganisaatiossa. Mitä suurempi merkitys asialla on päivittäisen työn kannalta, sitä suuremmalla syyllä sen tulisi jakaa laajasti tiedoksi organisaatiossa. Mikäli kuitenkin kaikkia ratkaisuja jaetaan laajasti, voi oppiminen kärsiä inflaatiota.

Kanteluratkaisuja tai muuhunkin laillisuusvalvontaan liittyviä asioita voidaan käsitellä organisaatiossa monella muullakin tavalla. Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa käsittelevän työryhmän loppuraportissa (SM 19/2013, 103) on todettu, että laillisuusvalvontaa koskevia asioita tulisi käsitellä muun muassa poliisiyksiköiden johtoryhmissä, työyksiköissä sekä työvuoroissa. Laillisuusvalvontaa on myös perusteltua käsitellä poliisin peruskoulutuksessa ja työpaikkakoulutuksessa. Sisäistä laillisuusvalvontaa koskevia kertomuksia ja raportteja, tulisi työryhmän mukaan harkita jaettavaksi laajasti organisaation sisällä. Lisäksi työryhmän mukaan tulisi harkita laillisuusvalvontakertomusten julkaisemista ja muutakin aktiivista viestintää poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Tällaiseen menettelyyn on tänä päivänä erittäin hyvät edellytykset ottaen huomioon, että kaikilla poliisihallinnossa työskentelevillä on henkilökohtainen sähköposti ja heillä on myös pääsy poliisin intranettiin (Sinetti). Kaikki tällaiset menettelyt edistävät luonnollisesti oppimista. Laillisuusvalvontatyötä tekevien poliisien oma aktiivisuus voi myös vaikuttaa siihen, miten tieto leviää organisaatiossa. Porter ja Prenzler (2012, 164) katsovat, että laillisuusvalvojien tulee osallistua erilaisiin koulutustilaisuuksiin ja oppimateriaalien tekemiseen.

Luvussa 7.3 (asiakaslähtöisyys) käsitelin tutkimusaineistossa esitettyjä näkemyksiä erilaisten kyselytutkimusten ja analyysien tekemistä. Vaikka tuossa yhteydessä lähtökohtana oli asiakasnäkökulma, erilaisten kyselyiden ja analyysien avulla voidaan yleisemminkin saada poliisin toiminnasta sellaista tietoa, joita muuten ei olisi saatavilla, ja jonka perusteella esimerkiksi voidaan kehittää kanteluprosessia tai miksei poliisitoimintaa yleisemminkin. Jos yhdistetään kanteluiden kautta saatu tieto erilaisten kyselyiden ja analyysien kanssa, ei kyse ole enää yksittäisestä tiedosta, vaan laajemmasta tietomassasta. Oppimisen tarkoituksenaan on tietopääoman kasvattaminen (Luoma 2001, 36-37). Tällaisen menettelyn tarkoituksenmukaisuudelle voidaan hakea tukea viittaamalla Leckliniin (2006, 269), joka toteaa, että yksittäiset tiedot eivät ohjaa organisaation

johtoa (liikkeenjohtoa), vaan päätösten ja toiminnan tueksi tarvitaan tietojen systemaattista analysointia ja niiden kytkentää organisaation johtamisjärjestelmään.



## 8 POHDINTA

Tässä tutkimuksessa haettiin vastausta siihen, mikä on hallintokantelumenettelyn tarkoitus, millainen on poliisin hallintokanteluprosessi ja mitä laadullisia vaatimuksia voidaan sille asettaa. Laadullisista vaatimuksista muodostuivat myös ns. kriittiset menestystekijät, siis tekijät, joista hallintokanteluprosessin onnistuminen tai epäonnistuminen riippuu. Nämä kriittiset menestystekijät ovat tutkinnan puolueettomuus ja riippumattomuus, tutkinnan viivytyksettömyys, ohjaus ja neuvonta, asiakaslähtöisyys sekä oppiminen.

Jos kiteytetään hallintokantelumenettelyn tarkoitus, voidaan ensin todeta sen olevan yksi kansalaisten oikeussuojakeinoista. Hallintokantelumenettelyllä on tärkeä asema demokraattisessa yhteiskunnassamme ja samoin myös demokraattisessa poliisitoiminnassa. Kuten muidenkin viranomaisten ollessa kyseessä poliisin hallintokantelumenettelyn tarkoitus on muun muassa ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä ja koskemattomuutta, toimia palautekanavana sekä viime kädessä parantaa toiminnan laatua. Kantelujärjestelmän tarkoituksena ei siis ole vain syyllisten löytäminen, vaan tarkoituksena on myös etsiä syitä rikkomuksille ja ennalta ehkäistä niiden uusiutumista. Kantelija odottaa kantelumenettelystä jonkinlaista oikaisua tai hyvitystä ratkaisemattomaan ongelmaansa. Kun kansalaisen näkökulmasta kantelussa on kyse lähinnä yksittäisestä ongelmasta, poliisiorganisaation näkökulmasta katsottuna kantelu voi viestiä poliisiorganisaatiosta piilevästä laajemmasta ongelmasta.

Poliisin hallintokanteluprosessi on tutkimuksessa tarkasteltu teoreettisella tasolla ja lähinnä lainsäädännön ja poliisin ohjeistuksen pohjalta. Tämä menetelmä antoi kuitenkin pääpiirteittäin varsin hyvän kuvan poliisin hallintokantelumenettelystä. Jo hallintolaissa on säädetty hallintokantelumenettelyn laadullisista perusvaatimuksista. Hallintolaissa säädettyyn hyvään hallintotapaan kuuluu muun muassa asiakkaan ohjaaminen ja neuvonta. Tämän tutkimuksen pohjaksi ei ole tietoja siitä, kuinka paljon ohjausta ja neuvontaa poliisihallinnossa joudutaan antamaan hallintokanteluihin liittyvissä asioissa, tai onko tietoa hallintokantelun tekemisestä saatavilla esimerkiksi poliisin yleisissä tiloissa tai poliisivankiloissa. Tästä huolimatta voidaan olettaa, että poliisihallinnossa, kuten muissakin viranomaisissa, joudutaan ainakin jossain määrin neuvomaan asiakkaita muun muassa hallintokantelun tekemisessä. Havaittavissa on kuitenkin, että

poliisin internetsivuilla<sup>25</sup> on ohjeita poliisin toiminnasta kantelemiseksi. Ohjeessa kerrotaan muun muassa yleisesti hallintokantelumenettelystä, sen tutkinnasta sekä hallintokantelun tekemisestä.

Kaikki poliisihallintoon tulevat kantelut rekisteröidään poliisin tietojärjestelmään. Näin ollen noudatetaan kansainvälisiä suosituksia. Poliisihallituksen ohjeistuksessa kuvataan varsin seikkaperäisesti menettelytavat kantelun rekisteröintiin ja allokointiin. UNODC:in (2011, 37) suositusten mukaan viranomaisen tulee alkuvaiheessa ratkaista, onko kyseessä rikosasia vai ei. Tämä toteutuu myös poliisin ohjeistuksen perusteella. Ei ole kuitenkaan aina täysin selvää, mitkä asiat tulisi luokitella rikosasioiksi. Vääjäämättä tätä ratkaistessaan poliisi joutuu käyttämään jonkin verran harkintaa. On myös mahdollista rajatapauksissa selvittää kantelijan näkemystä siitä, haluaako hän asian käsiteltäväksi kantelumenettelyssä, vai vaatiiko hän rikosilmoituksen laatimista.

Lainsäädäntä antaa kantelun tutkinnassa jonkin verran harkintavaltaa. Jos kuitenkin katsotaan tutkinnan laajuutta, voidaan viitata EIT:n ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan tutkinnan tulee lähtökohtaisesti olla niin tehokas, että voidaan määritellä, onko poliisi syylistynyt väärinkäytöksiin tai virheelliseen menettelyyn. Hallituksen esityksen (HE 50/2013, 12-13) mukaan erot kunkin asian edellyttämissä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelun voitaisiin jättää tutkimatta. Katsotaan vain, että kaikkia kanteluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä täysimittaisessa tutkinnassa, vaan joissain tapauksissa summaarinen menettely riittää. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kannanotossa (CommDH2009(4)) on myös katsottu, ettei vähäpätöisemmissä asioissa ole tarvetta ryhtyä laajoihin tutkimuksiin. Tällainen menettely ei välttämättä vastaa kantelijan odotuksia, jos on mahdollista nopeasti ja yksinkertaisesti ratkaista ongelma ilman laaja tutkinta. Ongelmanratkaisu voi olla se, että pyydetään kantelijalta anteeksi. Jossain maissa saatetaan pitää epämuodollisia tilaisuuksia (informal resolution), joiden tarkoituksena on selvittää lieviä rikkomuksia nopeasti ilman tarpeetonta ja formaalia tutkintaa sekä ilman mitään kurinapidollisia toimia (esim. Brown 1988, 161). Minulla ei ole kuitenkaan kokemuksia tai tietoa siitä, että vastaavanlaista menettelyä sovellettaisiin Suomessa.

EIT:n periaatteet tutkinnan läpinäkyvyydestä (scrutiny) ja kantelijan osallistuttamisesta (victim involvement) toteutuvat poliisin ohjeistuksen perusteella siten, että kantelijalle varataan pääsääntöisesti mahdollisuus antaa vastine hankitusta selvityksestä ja mahdollisesta esimiehen lausunnosta. Tällainen menettely antaa kantelijalle mahdollisuuden arvioida siihen mennessä tehtyä

---

<sup>25</sup> <https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/87F6DB0F7F226823C2256BC1003EE9BB?opendocument>

tutkintaa ja tietyissä tapauksissa jopa mahdollisuuden vaikuttaa tutkinnan kohdentamiseen ja lopputulokseen. Menettelyn voidaan lähtökohtaisesti sanoa tyydyttävän paremmin asiakkaan tarpeita ja se vaikuttanee myös kantelijan näkemykseen lopputuloksen laadusta. Menettely ei kuitenkaan ole automaatio. Poliisin ohjeistuksen perusteella menettelyä ei sovelleta, mikäli sen katsotaan olevan ilmeisen tarpeetonta. Arviointiin sisältyy siis harkintavaltaa. Voidaan sanoa, että menettelyä tulisi harkita lähtökohtaisesti sellaisissa tapauksissa, joissa kantelijalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi asian lopputulokseen. Jos kantelijalle annetaan käsittelyn aikana mahdollisuus tutustua kerättyyn aineistoon ja antaa siitä vastineensa, on kuitenkin mahdollista, että hän saattaa esittää uusia väitteitä poliisin virheellisestä toiminnasta. Vaihtelee tapauskohtaisesti miten tällaisiin uusiin väitteisiin tulee suhtautua. Uusien väitteiden esittäminen saattaa kuitenkin jossain tapauksissa viivyttää tutkintaa, koska on mahdollista, että virkamiehiä joudutaan kuulemaan uudestaan. Mikäli kyse on esimerkiksi haitantekotarkoituksessa tehdystä väitteestä, tämä ei ole kummankaan osapuolen kannalta tarkoituksenmukaista.

Muun muassa tutkimusasetelman takia vähemmälle jäi tässä tutkimuksessa vähemmälle huomiolle kantelun perusteella annettava ratkaisu. Hallintolain 7 luvussa säädetään hallintoasian päätöksen muodosta, sisällöstä ja perustelemisesta. Hallintolain 45 §:n mukaan kanteluratkaisu on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Varsinkin laajemmissa ja vaikeammissa kanteluasioissa kyse voi olla varsin juridispainotteisista ratkaisuista, joissa asiaa saatetaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Tästäkin syystä kanteluratkaisua ei tutkimuksessa ole järkevää tarkastella enemmälti. On kuitenkin todettava, että ratkaisulla voi olla merkittävä vaikutus kantelijan tyytyväisyyteen ja koettuun laatuun. Myös itse päätökselle voidaan asettaa laadullisia vaatimuksia. Kuten edellä luvussa 7.1 kävi ilmi, poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa pohtivan työryhmän käsitys oli, että hyvin perusteluilla objektiivisilla ratkaisuilla voidaan vaikuttaa laillisuusvalvonnan uskottavuuteen ja luottavuuteen sekä valvonnan puolueettomuuteen (SM 19/2013, 93-94).

Arvioitaessa kanteluprosessin laatua kantelijan näkökulmasta, voidaan todeta *tuotelaadun* viittaavan kanteluasian ratkaisuun (Grönroos 1985). Kantelun perusteella annettu kirjallinen ratkaisu on hallintokanteluprosessin tuote. Ratkaisuun kantelija voi olla joko tyytyväinen tai tyytymätön. Se, että ratkaisu on hyvin perusteltu, ei välttämättä tarkoita sitä, että kantelija olisi siihen tyytyväinen, mutta hyvin perusteltu ratkaisu voi vaikuttaa hänen tyytyväisyyteensä. Laadun toinen puoli on Grönroosin mukaan *toiminnallinen laatu*, siis se, miten palvelu on toteutettu. Tähän sisältyy muun muassa se, miten kantelija on otettu huomioon prosessin aikana (ohjaus ja neuvonta,

kommunikaatio ja mahdollisuus antaa vastinetta), miten tehokas ja puolueeton tutkinta on ollut ja miten voimassa olevia säännöksiä on noudatettu. Tästä yhteisvaikutuksena syntyy kantelijan *koettu laatu* kantelumenettelyyn.

Tutkimuksessani olen syvällisemmin käsitellyt hallintokantelumenettelyssä viittä kriittistä menestystekijää. Hallintokanteluprosessissa ainakin niiden tulisi toimia hyvin, jotta prosessi voidaan sanoa olevan onnistunut ja laadukas. Ne eivät yksinään muodosta hallintokanteluprosessin kokonaislaatua. Silti niiden merkitystä ei empiirisen aineiston perusteella voida väheksyä. On syytä muistaa, että kantelun kohteena oleva poliisi ymmärtää laadun eri tavalla kuin kantelija. Hän voi tarkastella hallintokanteluprosessin laatua lähinnä siitä näkökulmasta, miten hänen oikeutensa on turvattu prosessin aikana. Tähän liittyy muun muassa kantelun kohteena olevan poliisiin itsekriminointisuoja. Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa on käsitelty varsin laajasti Mika Nygårdin pro gradussa –tutkimuksessa. Tutkimuksessani aineisto osoitti myös, että kantelijalla ja kantelun kohteena olevalla on yhteisiä laatukokemuksia, kuten tutkinnan viivytyksettömyys sekä ohjaus ja neuvonta, joihin siis kuuluu myös kommunikaatio prosessin aikana. Kokonaislaatu ei kuitenkaan synny pelkästään siitä, miten kantelija tai kantelun kohde näkee sen. Tässä tutkimuksessa laadun katsotaan olevan myös se, miten organisaatio pystyy kanteluissa saatua tietoa hyödyntämään organisaation oppimisessa ja toiminnan kehittämisessä, sekä sitä, miten valmiita ollaan kyseenalaistamaan omaa toimintaa, jos virheitä havaitaan.

Kantelijan, kantelun kohteena olevan sekä yhteiskunnan näkökulmasta on selvää, että tutkinnan tulee olla tosiasiallisesti puolueetonta mutta myöskään luottamus sen puolueettomuuteen ulkoa päin tarkasteltuna ei saa antaa horjua. Tutkimusaineistossa ilmeni, että tärkein puolueettomuuden tekijä oli se, miten riippumattomana kantelija ja yhteiskunta kokevat tutkinnan olevan, eli lähinnä on kyse luottamuksesta tutkinnan puolueettomuuteen. Kokemus voi muodostua jo siitä, tutkiiko poliisi itse heihin kohdistuvia kanteluja vai ei. Tutkimukseni riippumattomuuskäsitteen mukaan tutkinta ei ole riippumatonta, mikäli tutkinnan suorittaa poliisi. Tutkimukseni tavoitteena ei kuitenkaan ollut tarkemmin arvioida poliisin sisäisen tutkinnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden tilaa, vaan pohtia yleisellä tasolla asiaa ja sen vaikutuksia muun muassa asiakkaan muodostamaan laatukokemukseen. Puolueettomuutta ja riippumattomuutta on jo käsitelty tarkemmin luvussa 7.1, mutta tästä huolimatta on syytä pohtia vielä muutamia asioita, lähinnä Suomen näkökulmasta.

Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa pohtiva työryhmä järjesti avoimen verkkokuulemisen kansalaisille Otakantaa.fi –palvelussa 3.4. – 26.4.2013 välisenä aikana. Kysely toteutettiin sekä

suomeksi että ruotsiksi. Verkkokuulemisessa kysyttiin muun muassa poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuudesta ja luottamuksesta sen puolueettomuuteen. Puolet vastaajista näki poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavana ja luotti valvonnan puolueettomuuteen. 39 % vastaajista näki asian kuitenkin päinvastoin ja ”En osaa sanoa” – vastauksia oli 9 %. Avoimissa kommentteissa vastaajat toivat esille muun muassa epäilyjä siitä, että asiat ”painetaan villasella” ja eräässä vastauksessa pidettiin erikoisena sitä, että valituksen tai tutkintapyyntöön joutuu tekemään samalle organisaatiolle, jossa mahdollinen virhe on tapahtunut. (SM 19/2013, 71-72.) Vaikka edellä mainitusta kuulemisesta ei juurikaan voi tehdä johtopäätöksiä, muun muassa vähäisestä vastaajamäärästä johtuen (205 kpl). Kysely kuitenkin osoittaa, että luottamus poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan puolueettomuuteen kyseenalaistetaan myös Suomessa. Luottamus ei siis ole itsestään selvä asia, vaikka luottamus poliisiin on Suomessa perinteisesti ollut korkealla. Tämä korkea luottamus saattaa myös heijastua siihen, millainen luottamus kansalaisilla on poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan, johon myös hallintokantelumenettely kuuluu. Kun vastaava kysymys esitettiin samaan aikaan poliisihallinnolle Webropol-kyselynä, varsin suuri osa vastaajista (64 %) näki poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavana ja he luottivat valvonnan puolueettomuuteen. Vain 18 % vastaajista näki asian päinvastoin (SM 19/2013, 76). Poliisi näyttää siis luottavan kansalaisia enemmän omaan valvontaansa.

Kantelututkinnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta korostettiin sekä ulkomaisessa että kotimaisessa aineistossa. Tästä huolimatta aineistossa esitettiin myös varsin erilaisia näkemyksiä siitä, kenen olisi paras tutkia poliisiin kohdistuvia kanteluja. Tulisiko olla erillinen ulkopuolinen tutkinta vai voisiko myös poliisi itse tutkia poliisiin kohdistuvia kanteluita, vai jotain tältä väliltä. Tähän ei tutkimukseni ole antamassa vastausta, koska sellaista ei liene olemassa. Prenzler ja Ronken (2001, 152) ovat todenneet, että vaikka esitetään väitteitä siitä, että jokin järjestelmä on tehokkaampi kuin toinen, on kuitenkin vaikea löytää vahvaa empiiristä näyttöä siitä, mikä järjestelmä todellisuudessa toimii. Poliisit ovat globaalisti tarkasteltuna vastustaneet kaikenlaista ulkopuolista valvontaa. Ulkoisen ja sisäisen valvonnan tasapainon saavuttaminen on tunnistettu haasteelliseksi. Viitanen (2004, 89) viittaa Goldsmithiin (1991, 51-53), joka on todennut, että ulkopuolinen valvonta kohtaa lähestulkoon samat ongelmat kuin sisäinenkin valvonta. Tiedän kokemuksesta, ettei ole täysin poikkeuksellista, että kantelijat epäilevät myös oikeusasiamiehen kanslian tutkinnan puolueettomuutta. Voidaan vain todeta, että Suomessa poliisilaitosten oikeusyksiköt, jotka käsittelevät myös hallintokanteluja, on organisatorisesti sijoitettu suoraan poliisipäällikön alaisuuteen erilleen muista poliisiyksiköiden toimintalinjoista. Näin on pyritty mahdollisimman riippumattomaan toimintaan poliisilaitosten sisällä.

Mikäli kantelija ei luota poliisiyksikön tutkinnan puolueettomuuteen, hän voi kannella suoraan ylimmille laillisuusvalvoijille. Mikäli hän kuitenkin kantelee poliisiyksikölle tai Poliisihallitukselle, ja hän on tyytymätön saamansa ratkaisuun tai vastaukseen, hän voi saattaa asian käsiteltäväksi ylimmille laillisuusvalvoijille. Poliisiyksikön ja Poliisihallituksen ratkaisut eivät siis ole lopullisia. Tällainen menettely, joka antaa mahdollisuuden saattaa poliisissa annettua ratkaistua arvioitavaksi ylimmille laillisuusvalvoijille, voidaan sanoa noudattavan UNODC:in ja ihmisoikeuskomissaarin suosituksia kantelijan valitusmahdollisuudesta (appeal). Suomessa kanteluratkaisu ei voi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi *valittamalla*.

Tutkinnan puolueettomuuden saavuttamiseksi voidaan kuitenkin tehdä jotain. Luottamusta tutkinnan puolueettomuutta voidaan Viitasen (2007, 363) mukaan ainakin teoreettisesti lisätä käsittelyn julkisuudella. Se ei kuitenkaan ole aina käytännössä mahdollista, koska julkisuus on rajoitettua. Näin ollen hänen mukaansa korostuvat muut ulkoista luottamusta turvaavat keinot. Julkisuutta voidaan Viitasen mukaan lisätä esimerkiksi aktiivisen viestinnän keinoin, jolloin poliisiorganisaatio tiedottaa nykyistä aktiivisemmin poliisitoimintaan kohdistetusta arvostelusta ja sen johdosta tehdyistä ratkaisuista sekä edelleen poliisitoiminnan kehittämisestä. Edellä tässä luvussa mainituissa Otakantaa.fi – kansalaiskyselyssä (SM 19/2013, 75) selkeä enemmistö (60 %) kansalaisista, jotka vastasivat kysymykseen tietoisuudesta poliisin sisäisen laillisuusvalvontaan katsoi, että poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja siinä tehdyistä havainnoista ja toimenpiteistä ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Avoimissa kommentteissa tuotiin esille tiedottamisen tärkeys myös silloin, kun sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei ole havaittu mitään moitittavaa.

Tutkimuksessani ei ole tarkemmin selvitetty, miten paljon esimerkiksi poliisiyksiköt tiedottavat hallintokanteluratkaisuista tai muutoin laillisuusvalvonnassa ilmenneistä asioista. Esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa tiedottaminen on koettu tärkeäksi muun muassa toiminnan vaikuttavuuden kannalta. Löytyy kuitenkin esimerkkejä oikeusyksiköiden tiedottamisesta. Aamulehti uutisoi verkkopalvelussaan <sup>26</sup> 28.1.2014 ”Toimiko poliisi oikein lopettaessaan joutsenparin poikasen? Oikeusyksikkö teki päätöksen”. Uutisen mukaan Itä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö oli selvittänyt edellisellä viikolla laajaa julkisuutta ja arvostelua herättänyttä joutsenen ampumisen perusteista ja todennut linnun lopettamisen perustelluksi niissä olosuhteissa. Poliisi oli tiedotteessaan perustellut päätöstään varsin seikkaperäisesti. Tällaista tiedottamista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Poliisin tulee julkaista tietoja kanteluista, kuten

---

<sup>26</sup><http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194870492321/artikkeli/toimiko+poliisi+oikein+lopettaessaan+joutsenparin+poikasen+oikeusyksikko+teki+paatoksen.html> (luettu 5.12.2014)

vastaanotettujen kanteluiden määrä, kanteluiden tyypit ja lopputulokset, sekä myös se, kuinka monta poliisia on saanut kanteluiden perusteella moitteita toiminnastaan (mm. O'Neill 2005, 7). Tällainen menettely, kuten aikaisemminkin on todettu, voi O'Neillin mukaan lisätä muun muassa kansalaisten luottamusta toiminnan puolueettomuuteen.

Sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuutta sekä luottamusta valvonnan puolueettomuuteen voidaan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan työryhmän (SM 19/2013, 93-94) näkemyksen mukaan parantaa useilla eri keinoilla, kuten laillisuusvalvontakertomusten ja tarkastuskertomusten julkaisemisella, tiedottamisella, laillisuusvalvonta-asioden käsittelyllä henkilöstön kanssa sekä myös hyvin perustelluilla objektiivisilla ratkaisuilla. Työryhmän mukaan laillisuusvalvonnalla on saatava aikaan uskottavia ja puolueettomia lopputuloksia. UNODC:in (2011, 36-37) käsikirjassa on todettu, että melko usein poliisi yrittää pitää tietoja kanteluista pois julkisuudesta, koska se pelkää tiedon vaikuttavan negatiivisesti poliisin julkisuuskuvaan. Tosiasia UNODC:in mukaan kuitenkin on, että vaikutus on päinvastainen. Tietojen julkaiseminen osoittaa, että poliisi on huolissaan omasta legitimitetistään, ja näin tietojen julkaiseminen edistää luottamusta poliisiin.

Koranderin (2004) mukaan liiallinen legalistisuus saattaa mahdollistaa sen, että ihmisoikeudet jäävät lainkäytön varjoon. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen (EOA 2012, 23) toteaa, että kanteluiden tutkinta ei ole enää vain sen arviointia, onko viranomainen toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Hänen mukaansa kaikissa kanteluissa arvioidaan nykyisin myös, olisiko viranomainen jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä siis tarkoittaa, että vaikka esimerkiksi poliisimiehen katsotaan toimineen lain kirjaimen mukaan, voidaan kuitenkin kiinnittää hänen huomiotaan perusoikeusmyönteisempään laintulkintaan. Jääskeläinen viittaa tämän näkökulman nojautuvan perusoikeusuudistuksessa omaksuttuihin periaatteisiin sekä oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaattiin<sup>27</sup>. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tulee perustuslain 22 §:n nojalla sovellettavaksi myös poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sisäministeriön hallinnon ohjeistuksessa on myös viittaus perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Laillisuusvalvonnassa voidaan kiinnittää kantelun kohteen huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin (SMDnro/2011/700, 7). Arvioitaessa hallintokantelumenettelyssä poliisin menettelyä, tulee ottaa huomioon myös poliisilain 1 luvun 2 §, jonka mukaan poliisin on kunnioitettava

---

<sup>27</sup> perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista

perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Tällaista ratkaisukäytäntöä voidaan katsoa edistävän myös asiakaslähtöisyyttä.

Maguire & Corbett (1991, 10) ovat todenneet, että poliisit ovat herkkiä ulkopuoliselle arvostelulle. Poliisikulttuurissa esiintyvä keskinäistä solidaarisuutta ja organisaatiotutkimuksissa havaittua puolustavaa organisaatiokäyttäytymistä on tutkimuksessani käsitelty lyhyesti teoreettiselta pohjalta. Olen lähinnä todennut tällaisten mekanismien olemassaolon ja sen, mihin ne voivat laillisuusvalvonnassa pahimmillaan johtaa. Tärkeintä tältä osin on ehkä todeta, että näiden mekanismien olemassaolo on poliisissa syytä vähintäänkin tiedostaa. Kuitenkaan tiedossani ei ole, miten paljon niitä esiintyy suomalaisessa poliisiorganisaatiossa tai eri poliisiyksiköissä.

Liiallinen puolustava käyttäytyminen laillisuusvalvonnassa vaikuttaa viime kädessä tutkinnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen sekä heikentää myös organisaation kykyä oppia. Asiakasnäkökulma jää huomioimatta ja asiat nähdään lähinnä poliisin näkökulmasta. Asiakaslähtöisyydellä voidaan kuitenkin vaikuttaa merkittävästi puolustavan organisaatiokäyttäytymisen esiintyvyyteen (Homburg & Fürst 2006, 533). Muun muassa tästä syystä asiakaslähtöisyys nousi tutkimuksessani yhdeksi kriittiseksi menestystekijäksi. Tässä joudutaan kuitenkin pohtimaan, millainen painotus asiakaslähtöisyydelle ylipäänsä annetaan. Tutkinnan tulee aina säilyttää objektiivisuutensa, mikä on ensisijaisen tärkeää. Kumpaakaan osapuolta ei saa unohtaa, ei kantelun kohteena olevaa poliisimiestä mutta ei myöskään kantelijaa.

Filstadin ja Gottschalkin (2010, 404) mukaan poliisiorganisaation heikko oppimiskulttuuri voi olla yhteydessä organisaatiossa esiintyvään epärehellisyyteen, epäammattimaisuuteen tai jopa rikolliseen toimintaan. Eräs kriittinen menestystekijä tässä tutkimuksessa oli juuri oppiminen. Aineistossa oppimista mainittiin varsin vähän. Keskeinen viesti kuitenkin oli, että organisaatio voi oppia kanteluista myös silloin, kuin ne eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Filstadin ja Gottschalkin (2010, 404) mukaan kantelututkinnan ohella laillisuusvalvontayksiköt voivat siirtää tietoa kantelutapauksista poliisin operatiiviseen toimintaan oppimista varten. He katsovat (2010, 406) myös, että tämä tieto tulisi jakaa myös eri poliisiyksiköiden välillä. Suomessa on hyvät mahdollisuudet tähän, koska poliisilaitosten oikeusyksiköt ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue tapaavat säännöllisesti. Oppimisen näkökulmasta heidän tulisi varsin avoimesti jakaa tietoa keskenään sekä pyrkiä toimintaan, joka hyödyttää kaikkia oikeusyksiköitä sekä koko poliisiorganisaatiota. Porter ja Prenzler (2012, 164) pitävät laillisuusvalvonnassa saatujen tietojen



analysoimista ja jakamista tärkeänä (analyzing and sharing information). Voidaan puhua jopa laillisuusvalvonnan tilannekuvan ylläpitämisestä. On kuitenkin korostettava, että laillisuusvalvonnan tilannekuva ei muodostu ainoastaan poliisihallinnon kautta saaduista tiedoista, eikä asia muutenkaan ole täysin ongelmaton. Myös ylimmillä laillisuusvalvojilla, eli oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla sekä Valtakunnansyyttäjänvirastolla on tietoa poliisihallinnon laillisuuden tilasta. Organisaation oppimisen kannalta kaikki tämä tieto tulisi jollain tavalla pystyä yhdistämään. Laillisuusvalvonnan kautta saadun tiedon hajanaisuuteen on kiinnittänyt huomiota apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja vuoden 2013 oikeusasiamiehen kertomuksessa (EOA 2013, 27). Hänen mukaansa joiltakin hallinnon aloilta oikeusasiamiehellä on selkeä kokonaiskuva, kun toiset taas näyttäytyvät vain osaksi. Kokonaiskuvaa hallinnon tilasta ei ole vain yhdellä toimijalla, vaan se muodostuu monen eri valvojan havaintojen perusteella. Hän pitää kriittisenä kysymystä siitä, miten eri valvojen havainnoista saadaan koottua yleiskuva.

Poliisia vastaan kannellaan paljon enemmän kuin muista viranomaisista. Tämä johtuu poliisitoiminnan luonteesta (mm. Prenzler 2010, 1-2). Kanteluiden aiheet myös vaihtelevat suuresti. Dale (1999, 193) toteaa, että vain pieni osa tyytymättömistä asiakkaista valittaa, joten valitusten määrä ei anna todellista kuvaa tyytymättömyyden määrästä. Kanteluiden osalta tilanne näyttää olevan samanlainen, ainakin mikäli tarkastellaan ulkomaisia tutkimuksia. Maguiren ja Corbettin (1991, 53-55 ja 183-184) tutkimuksen mukaan peräti 90 % ihmisistä, jotka tunsivat tarvetta kannella poliisin toiminnasta, eivät kuitenkaan tehneet sitä. Suomesta ei tietääkseni ole saatavilla tutkittua tietoa tästä asiasta. Valitusten puuttumista tai niiden vähäistä määrää ei pidä tulkita merkiksi siitä, että poliisin toimintaan ollaan tyytyväisiä. UNODC:in (2011, 36) mukaan se voi ilmaista jopa kansalaisten uskoa siihen, ettei kanteluja tutkita tehokkaasti.

Hallintokantelut ja niiden tutkiminen ovat osa poliisin arkipäivää. Hallintokantelumenettelyn merkitys asiakastyytyväisyyteen, poliisia kohtaan koettuun luottamukseen sekä oppimiseen ja laadunhallinnan parantamiseen on ilmeinen. Huonosti hoidettuina kantelut voivat tuhota muun maussa poliisiorganisaation imagon (vrt. Lecklin 2006, 103-104). Lisäksi on muistettava, että tyytymättömyydestä puhutaan ystäville ja tuttaville (mm. CAJ 1993, 54; Davidow & Dacin 1997, 452). Myös tästä syystä kanteluprosessi tulisi hoitaa mahdollisimman puolueettomasti, objektiivisesti, tehokkaasti ja asiakasta kunnioittaen. Lecklinin (2006, 21) mukaan työntekijällä on edellytykset sekä lopputuloksen että koko prosessin laadun parantamiseen.

*"They should at least make us feel like we are given better service. Not to make us feel like we were wasting their time".<sup>28</sup>*

Tutkimuksessani olen käsitellyt muun muassa laatua hallintokantelumenettelyssä sekä luottamusta hallintokantelumenettelyn puolueettomuuteen. Laatu ja luotettavuus ovat Silénin (2001, 16) mukaan toisilleen läheisiä käsitteitä, jotka kuitenkin usein sekoitetaan keskenään. Silénin mukaan laatu tarkoittaa organisaation tai yrityksen kykyä täyttää asiakkaan tarpeet. Hänen mukaansa luotettavuus puolestaan on ominaisuus, jonka avulla nämä tarpeet pystytään täyttämään jatkuvasti ja pitkäaikaisesti tuotteiden ja toiminnan kautta. Tästä voidaan päätellä, että luottamus pitää rakentaa, eikä se ole itsestään selvä asia. Kirjoittaessani tätä pohdintaosuutta silmiini osui 5.12.2014 Iltalehden<sup>29</sup> verkkouutinen, jonka mukaan Suomessa ei enää luoteta eniten poliisiin. T-Median vuosittaisen Kansan arvot -tutkimuksen mukaan suomalaiset luottavat kaikkein eniten Suomen koulutusjärjestelmään ja kaikkein vähiten mediaan. Koulutusjärjestelmään luottaa peräti 90 prosenttia vastaajista. Poliisiin luotettiin viime vuonna eniten, mutta tänä vuonna poliisi menetti luottamustaan kolme prosenttiyksikköä. Voidaan väittää, että muutos on pieni, mutta se osoittaa kuitenkin, ettei luottamus ole itsestäänselvyys. Se pitää ansaita joka päivä uudestaan.

Lopuksi voidaan kysyä, mitä tämä tutkimus on saavuttanut. Voidaan sanoa, että se on osaksi vastannut tutkimuskysymyksiin, siis siihen, mikä on hallintokantelumenettelyn tarkoitus, millainen on poliisin hallintokanteluprosessi ja mitkä ovat sen laadulliset ja kriittiset menestystekijät. Se on teoreettisella tavalla, muun muassa pohdinnan kautta, käsitellyt poliisin hallintokantelumenettelyä, sitä mistä sen laatu muodostuu, lähinnä kantelijan ja organisaation näkökulmasta. Samalla se on tuonut esille ongelmakohtia ja pohtinut aineiston perusteella ratkaisuja näihin. Moni asia, kuten esimerkiksi kantelun kohteen näkökulma ja tutkijoiden ammattitaidon merkitys, on jäänyt vähemmälle huomiolle. Yhdessä tutkimuksessa ei kuitenkaan voida käsitellä kaikkia hallintokantelumenettelyyn liittyviä asioita. Se, että tutkimus ei ole oikeustieteellinen, on myös osaltaan vaikuttanut tutkimuksen rajaukseen.

Tutkimustani ja sen tuloksia voidaan myös kritisoida. Voidaan sanoa, että tutkimus on liian teoreettinen ja aineisto lähtökohdiltaan liian vierasta Suomen olosuhteisiin, jotta tutkimuksen perusteella voitaisiin osoittaa mitään konkreettista tai tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Ulkomaisten tutkimusartikkelien ja ulkomaisen aineiston käyttö tutkimuksessani oli tietoinen valinta. Tähän

---

<sup>28</sup> haastateltavan vastaus siihen, miten poliisi voisi parantaa palvelunsa ja laatunsa kantelumenettelyssä (Waters & Brown 2000, 626)

<sup>29</sup> [http://www.iltalehti.fi/uutiset/2014120518892769\\_uu.shtml](http://www.iltalehti.fi/uutiset/2014120518892769_uu.shtml) (luettu 5.12.2014)

vaikutti myös se, että Suomessa ei ollut juurikaan tutkimustietoa aiheesta. Esimerkiksi kantelijan näkökulmaa ei tietojeni mukaan ole selvitetty yhdessäkään tutkimuksessa Suomessa. Ainoa löydettävissä oleva vaikuttavuustutkimus käsittelee oikeusasiamiesinstituutiota, eikä sekään käsitellyt asiakasnäkökulmaa. Oli siis tyydyttävä siihen, mitä oli saatavissa. Saatavissa ollutta ulkomaista tutkimustietoa, voidaan toisaalta pitää varsin luotettavana ja lähteitä laadukkaina.

Tutkimusmenetelmän valinta oli mielestäni onnistunut. Tutkimuksessa on ollut tarkoitus muun muassa kuvata tiettyä ilmiötä sekä ymmärtää sen toimintaa. Tähän laadullinen menetelmä sopii hyvin (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2006, 87-88). Kyseessä on samalla ollut varsin kokonaisvaltainen tiedonhankinta yhdestä ilmiöstä. Pysymällä suunnitellussa tutkimusasetelmassa, tutkimus ei mielestäni ole paisunut liikaa. Teoriaviitekehystä voidaan myös pitää kritiikille alttiina, mutta toisaalta oma kokemus on, että viitekehys vastasi tarkoitustaan. Kaiken kaikkiaan pidän tutkinnan lähtökohta, teoreettisia valintoja, tutkimusmenetelmää ja analyysitapaa varsin onnistuneina.

Lopuksi on syytä korostaa, että olen tutkimuksessani käsitellyt poliisin hallintokantelumenettelyä, joka on vain yksi osa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa. Kun lähtökohtaisesti ylimpien laillisuusvalvojien suurin työmäärä kohdistuu juuri kanteluiden tutkintaan, poliisilaitosten oikeusyksiköissä ja Poliisihallituksessa päivittäinen laillisuusvalvontatyö on paljon muutakin kuin kanteluiden tutkintaa. Tästä syystä ei ole aiheutta korostaa tässä hallintokantelumenettelyä liikaa, sen tärkeästä merkityksestä huolimatta. Poliisin laillisuusvalvontatyön voidaan sanoa olevan tehokkainta etupainotteisena. Olli Mäenpää (2009, 1103) pohti juuri tätä, ja kysyi, olisiko laillisuusvalvonnan painopiste mahdollista siirtää enemmänkin etupainotteiseksi, siis proaktiiviseen suuntaan. Näin voitaisiin hänen mukaansa puuttua potentiaalsiin ongelmiin jo varhaisessa vaiheessa, ennen kuin ongelmat ehtivät täysmääräisesti realisoitua. Vaikkakin poliisin laillisuusvalvonta siirtyisi vielä enemmän juuri tähän proaktiiviseen suuntaan, hallintokantelumenettely ei ole menettämässä merkitystään, eikä kanteluiden määrät ole ainakaan merkittävästi laskussa. Hallintokanteluiden käsittely on myös tulevaisuudessa yksi keskeisimmistä laillisuusvalvontamuodoista myös poliisihallinnossa.

# LÄHDELUETTELO

- Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2010. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Juva: Bookwell Oy.
- Anttila, Pirkko 1998. Tutkimisen taito ja tiedonhankinta. Metodix. Luettavissa: [http://www.metodix.com/fi/sisallys/01\\_menetelmat/01\\_tutkimusprosessi/02\\_tutkimisen\\_taito\\_ja\\_tiedon\\_hankinta/09\\_tutkimusmenetelmat/30\\_sisallonanalyysi](http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/01_tutkimusprosessi/02_tutkimisen_taito_ja_tiedon_hankinta/09_tutkimusmenetelmat/30_sisallonanalyysi).
- Argyris C. 1985. Strategy, change and defensive routines. Marshfield: Pitman.
- Argyris C. 1990. Overcoming organizational defenses – facilitating organizational learning. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Brown, David 1988. The Police Complaints Procedure – A "Consumer" View. The Howard Journal, Vol. 27, No. 3, 161-171.
- CommDH(2009)4. Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police. Council of Europe. Commissioner for Human Rights. Luettavissa: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857>
- CAJ 1993. A Fresh Look at Complaints against the police. Committee on the Administration of Justice, Belfast. Luettavissa: [http://www.caj.org.uk/files/2013/02/26/No.\\_23\\_Fresh\\_look\\_at\\_complaints,\\_1993\\_.pdf](http://www.caj.org.uk/files/2013/02/26/No._23_Fresh_look_at_complaints,_1993_.pdf). Luetu 1.12.2014.
- Corbett, Claire L., 1991. Complaints against the police: The new procedure of informal resolution. Policing and Society, Vol. 2, 47-60.
- Dale, Barrie G., 1999. Managing Quality. Third edition. Blackwell.
- Davidow, Moshe & Dacin, Peter A. 1997. Understanding and Influencing Consumer Complaint Behavior: Improving Organizational Complaint Management. Advances in Consumer Research, Vol. 24, 450-456.
- Davidow, Moshe 2003. Organizational Responses to Customer Complaints: What Works and What Doesn't. Journal of Service Research, Vol. 5, No. 3, 225-250.
- Dickens, Paul 1994. Quality and Excellence in Human Service. Wiley.
- EOA 2006. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006. Helsinki: Yliopistopaino.
- EOA 2012. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2012. Sastamala: Vammalan kirjapaino.
- EOA 2013. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2013. Sastamala: Vammalan kirjapaino.

EPAC 2011. European Partners Against Corruption. Police oversight principles. Luettavissa: [http://www.igp.public.lu/organisation/European\\_Police\\_Oversight\\_Principles.pdf](http://www.igp.public.lu/organisation/European_Police_Oversight_Principles.pdf). Luettu 29.11.2014.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Valtiosopimus 63/1999. Euroopan ihmisoikeussopimus.

Filstad, Cathrine & Gottschalk, Petter 2010. Creating a learning organization in law enforcement. Maturity levels for police oversight agencies. *The Learning organization*, vol. 17, No 5, 404-418.

Fitzgerald Inquiry 1989. Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Order in Council. Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct. Government Printer, Brisbane, Queensland. Luettavissa: [http://www.griffith.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/129278/Fitzgerald-Report.pdf](http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/129278/Fitzgerald-Report.pdf). Luettu 20.10.2014.

Freeman, Mark 1984. History, Narrative, and Life-span Developmental Knowledge. *Human Development* 27, 1–19.

Goldsmith, Andrew. 1990. Complaints Against the Police: A 'Community Policing' Perspective From Police and the Community in the 1990s: Conference Proceedings, 1990, 205-218. Luettavissa: [http://www.aic.gov.au/media\\_library/publications/proceedings/05/goldsmith.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/05/goldsmith.pdf). Luettu 20.10.2014.

Goldsmith, Andrew 1990. Taking police culture seriously: Police discretion and the limits of law. *Policing and Society*, Vol. 1, 91-114.

Goldsmith, Andrew 1991. External Review and Self-Regulation. Police Accountability and the Dialectic of Complaints Procedures. Teoksessa Goldsmith, Andrew J (toim.): *Complaints against the police*. Avon, 13-61.

Goldsmith, Andrew 1996. What's wrong with complaint investigation? Dealing with difference differently in complaints against police. *Criminal Justice Ethics*. Vol. 15, Issue 1, 1-29<sup>30</sup>.

Greene, Jack R. 2007. Make police oversight independent and transparent. *Criminology & Public Policy*, Volume 6, number 4, 2007, 747-754.

Grönfors, Martti 1981. Poliisi – kenen isäntä, kenen renki? *Oikeus* 4:1981, 242-249.

Grönroos, Christian 1985. *Service Quality*. New York.

Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö 1981:64.

Helander, Nina & Kujala, Johanna & Lainema, Kirsi & Pennanen, Miia 2013. *Avaimia asiakasläheisyyteen – Uudistuva verkostomainen palveluliiketoiminta*. Tampere University Press, Tampere: Juvenes Print.

---

<sup>30</sup> Artikkelin on haettu Tampereen yliopiston NELLI-tietopalvelussa, EBSCOhost tietokannasta. Sivunumerointi ei vastaa alkuperäistä lähdettä, koska tietokannassa olevasta versiosta puuttui sivunumerointi. Alkuperäisessä lähteessä sivunumerointi on 36-55.

- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Homburg, Christian & Fürst, Andreas 2007. See no evil, hear no evil, speak no evil: A study of defensive organizational behavior towards customer complaints. *Journal of the Academy of Marketing Science*. Vol. 35, Issue 4, 523-536.
- Jonkka, Jaakko 2004. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Korander, Timo 2004. Poliisikulttuuri - Poliisiammatin ja -tutkimuksen väline. *Oikeus* 1/2004, 4-24.
- Laamanen, Kai 2002. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Keuruu: Otava. (Laatukeskus)
- Lecklin, Olli 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. 5 uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Lewis, Colleen 1999. Complaints against the police - The politics of reform. Hawkins Press.
- Luoma, Markku 2001. Laatu lainvalvontaan. Laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 12. Helsinki: Edita Oyj.
- Maguire, Mike & Corbett, Claire 1991. A Study of the Police Complaints System. London: HMSO.
- Metsämuuronen, Jari 2000. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Viro: Jaabes OU.
- Mäenpää, Olli 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. Painos. Helsinki: Edita Prima.
- Mäenpää, Olli 2009. Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 7-8/2009, 1094-1105.
- Määttä, Kalle & Keinänen, Anssi 2007. Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki: Eduskunta.
- OKV 2013. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2013. Luettavissa: <http://www.oikeuskansleri.fi/static/kertomukset/desktop/index.html>.
- O'Neill, William G., 2005. Police reform in post-conflict societies. What we know and what we still need to know. International Peace Academy, New York. Luettavissa: <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/polreferpt.pdf>. Luettu 1.12.2014.
- Palonen K., 1998. Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon. Tampere: Vastapaino.
- Pasanen, Sanna 2014. Mikä on asiakaslähtöisyys? Gaudia tutkimus. Luettavissa: <http://www.gaudia.fi/eiko-asiakas-kelpaa>. Luettu 1.12.2014.
- POL-2014-4066. Selvitys poliisihallituksen ja poliisilaitosten oikeusyksiköiden laillisuusvalvontaan liittyvistä tehtävistä. Poliisihallitus 10.6.2014.

- Porter, Louise E. & Prenzler, Tim 2012. Police oversight in the United Kingdom. The balance of independence and collaboration. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40/2012, 152-171.
- Prenzler, Tim 2010. Complaints Against Police: The Complainants' Experience. *The Journal of Criminal Justice Research*. Vol. 1, number 1, 1-18.
- Prenzler, Tim & Ronken, Carol 2001. Models of police oversight: A critique. *Policing and Society*. Vol. 11, 151-180.
- Prenzler, Tim & Lewis, Colleen 2005. Performance indicators for Police Oversight Agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64 (2), 77-83.
- Raunio, Kyösti 1999. Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.
- Rautiola, Hannele 1984. Hallintokantelusta poliisihallinnossa. Tampereen yliopisto. Julkisen hallinnon opetusjaosto.
- Rope, Timo & Pöllänen, Jouni 1998. Asiakastyytyväisyysjohtaminen. Juva: WSOY.
- Ruohotie, Pekka 1997. Oppimalla osaamiseen ja menestykseen. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 62. Vaasan yliopisto. Luettavissa: [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-349-3.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf)
- Sarala, Urpo & Sarala, Anita 1998. Oppiva organisaatio – Oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Tampere: Tammer-paino Oy.
- Seneviratne, Mary 2004. Policing the police in the United Kingdom. *Policing and Society*, Vol. 14 No. 4, 329-347.
- Silén, Timo 2001. Laatu, brandi ja kilpailukyky. *Ekonomia-* sarja. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Smith, Graham 2001. Police Complaints and Criminal Prosecutions. *The Modern Law Review* Volume 64, Issue 3, 372–392.
- Smith, Graham 2009. Why Don't More People Complain against the Police? *European Journal of Criminology*. Vol. 6 (3), 249-266.
- SM 40/2007. Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö julkaisuja.
- SM 11/2009. Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä. Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja.
- SM 19/2013. Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja.

Stone, Christopher E. & Ward, Heather H. 2000. Democratic Policing: A Framework for Action. Policing and Society. Vol. 10, 11-45.

Thomassen, Gunnar 2002. Investigating complaints against the police in Norway: An empirical evaluation. Policing and Society, Vol. 12, No. 3, 201-210.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2006. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

UNODC, 2011. Handbook on police accountability, oversight and integrity. New York: United Nations Office of Drugs and Crime. Luettavissa: [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability\\_Oversight\\_and\\_Integrity\\_10-57991\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf).

Vallinvaara, Pinja 2013. Riippumattomuus ja puolueettomuus viranomais- ja laboratoriotoiminnassa. Evira. Luettavissa: [http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/tapahtumat/labra/laba2013/vallivaara\\_pinja\\_puolueettomuus.pdf](http://www.evira.fi/files/attachments/fi/evira/tapahtumat/labra/laba2013/vallivaara_pinja_puolueettomuus.pdf). Luettu 1.12.2014.

Viitanen, Marko 2004. Valvojien valvonta – Mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin. Oikeus 1/2004, 88-100.

Viitanen, Marko 2007. Poliisin rikokset. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 28/2007. Helsinki: Edit Prima.

Waters, Ian & Brown, Katie 2000. Police Complaints and the Complainants' Experience. British Journal of Criminology. Vol. 40, 617-638.

## **Lait ja asetukset**

A 23.6.1976/7. Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta.

L 22.7.2011/805. Esitutkintalaki.

L 6.6.2003/434. Hallintolaki.

L 25.2.2000/193. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista.

L 14.3.2002/197. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä.

L 21.12.1990/1224. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

L 11.6.1999/731. Perustuslaki.

A 19.12.2013/1078. Sisäasiainministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä.

L 19.8.1994/750. Valtion virkamieslaki.



## **Hallituksen esitykset**

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

## **Ohjeet ja määräykset**

POHA 2020/2011/4569. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta. Poliisihallitus 10.1.2012.

POHA 2020/2012/318. Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa. Poliisihallitus 27.2.2012.

POHA 2020/2013/4388. Hallintokantelu-, kansalaiskirje- ja muiden vastaavien asioiden käsittelyn jakautuminen poliisissa. Poliisihallitus 18.12.2013.